

UNIVERSITÉ DE NANCY. — FACULTÉ DE DROIT

VERS UNE ORGANISATION POLITIQUE ET JURIDIQUE DE L'EUROPE

Du projet d'Union Fédérale Européenne de 1930
aux Pactes de Sécurité

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Le mercredi 10 juillet 1935, à 15 heures

PAR

Raymond LÉONARD

COLLABORATEUR EXTÉRIEUR

DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

MEMBRES DU JURY :

Président : M. LALOUEL, *professeur*.

Assesseurs : { MM. KRELL, *professeur*.
 { MARCHAL, *agrégé*.

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU ET C^{ie}, ÉDITEURS

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1935

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. SENN (*, 7, 11 I).

Doyens honoraires : MM. F. GÉNY (C *, 11 I), MICHON (*, 11 I).

Professeurs honoraires :

MM. MAY (*, 11 I).

ROLLAND (11 I).

MOREL (11 I).

GÉNY (F.) (C *, 11 I).

RENARD (11 I).

Maître de conférences honoraire : M. MÉLIN (11 I), docteur en droit.

MM. GÉNY (C *, 11 I), professeur de Droit civil.

MICHON (*, 11 I), professeur de Droit romain.

BROCARD (*, 11 I), professeur d'Economie politique.

SENN (*, 7, 11 I), professeur de Droit romain.

HENRY (11 I), professeur de Droit criminel.

KRÆLL (11 I), professeur d'Histoire du Droit.

LALOUEL (11 I), professeur de Droit international public.

LESCOT (11 I), professeur de Droit commercial.

SIMONNET (11 I), professeur de Droit civil.

VOIRIN (7, 11 A), professeur de Droit civil.

TROTABAS (7, 11 A), professeur de Droit administratif et de Législation financière.

PARISOT (11 A), professeur de Droit civil.

DE MENTHON, professeur d'Economie politique.

DURAND, agrégé de Droit privé.

MARCHAL, agrégé d'Economie politique.

TEITGEN, agrégé de Droit public.

GROS, docteur en droit, chargé de cours de Droit public.

WATRIN, docteur en droit, chargé d'enseignement de Droit public.

BERTRAND (11 I), secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

UNIVERSITÉ DE NANCY. — FACULTÉ DE DROIT

VERS UNE ORGANISATION POLITIQUE ET JURIDIQUE DE L'EUROPE

Du projet d'Union Fédérale Européenne de 1930
aux Pactes de Sécurité

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Le mercredi 10 juillet 1935, à 15 heures

PAR

Raymond LÉONARD

COLLABORATEUR EXTÉRIEUR
DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

MEMBRES DU JURY :

Président : M. LALOUEL, *professeur*.

Assesseurs : { MM. KRELL, *professeur*.
 MARCHAL, *agrégé*.

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU ET C^{ie}, ÉDITEURS

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1935



VERS UNE ORGANISATION POLITIQUE ET JURIDIQUE DE L'EUROPE

Du projet d'Union Fédérale Européenne de 1930
aux Pactes de Sécurité

INTRODUCTION

Tantæ molis erat...

Il est logique de considérer que la guerre de 1914-1918 a révélé l'existence d'un déséquilibre profond entre la structure du monde et les formes de la vie moderne. Tandis que la technique de la production et des transports avait accompli des progrès prodigieux, l'organisation politique était demeurée à peu près immuable. Les Etats, tels qu'ils avaient pris corps lentement au temps de la diligence, constituaient encore, à l'époque du chemin de fer, de l'automobile et de l'avion, la forme la plus large et la plus parfaite des sociétés humaines, toute idée de pouvoir universel, d'autorité super-étatique, ayant disparu progressivement depuis plusieurs siècles.

C'est la constatation de cet état de choses qui fut à l'origine du Pacte de la Société des Nations.

Le Pacte inséré comme préambule dans le traité de Versailles constitue la première charte, offerte à la signature des Etats modernes, dans le but de les tirer de l'anarchie, d'établir entre eux une communauté organisée et de substituer dans leurs rapports le règne du droit à celui de la force. Ses auteurs, en l'instituant, n'avaient pas eu la prétention de créer, du premier coup, une œuvre parfaite, mais une œuvre perfectible. Or, la Société des Nations a maintenant quinze ans d'existence. Au cours de ces quinze années, certaines de ses imperfections ont eu l'occasion de se révéler et les hommes politiques, ainsi que les théoriciens attachés à ses principes, s'efforcent chaque jour d'améliorer l'institution qu'ils considèrent comme essentielle à la vie pacifique et à la prospérité des nations.

Parmi les causes de faiblesse qui affectent la Société des Nations, son universalité est apparue comme l'une des plus sérieuses. On avait voulu, d'un seul élan, passer du chaos à l'unité, en établissant une norme unique s'imposant également à la France, à la Chine et à la République d'Haïti. Une telle norme, dont l'utilité n'est pas contestable, ne pouvait constituer, en s'appliquant à des objets aussi nombreux et divers, qu'une directive d'ordre général, insuffisante dans son imprécision et dans ses moyens d'application pour résoudre des problèmes internationaux, d'une importance pourtant capitale, mais d'un intérêt propre à certaines parties du monde. C'est ainsi que se posa le problème de l'Union européenne.

La Société des Nations, universelle en principe, ne l'était du reste pas en fait, puisque de grandes puissances mondiales n'en étaient pas membres. D'autre part, les difficultés qui n'intéressaient que l'Europe se révélaient les plus nombreuses et les plus graves et le fonctionnement de l'organisme, tel qu'il avait été constitué, exigeait de faire participer à leur étude des puissances extra-européennes, parfois d'une importance mondiale minime, ce qui paraissait en rendre la solution plus malaisée, sinon impossible.

Des précurseurs lointains avaient pressenti les données du problème. Les nombreux ouvrages, écrits sur ce sujet dans le cours de ces dernières années, ont rappelé l'œuvre de ces initiateurs. A l'époque où la question passa du domaine de la doctrine dans celui de la pratique, elle avait suscité plusieurs mouvements de propagande, tels que l'Union paneuropéenne, fondée à Vienne par le comte R. N. Coudenhove-Kalergi, l'Union douanière européenne, fondée à Paris par M. Yves Le Trocquer, le Comité fédéral de Coopération européenne, dirigé à Paris par M. Emile Borel.

D'autre part, un certain nombre de littérateurs, de juristes, d'hommes politiques, de publicistes avaient consacré à la question européenne des études, des essais, des articles de revues et de journaux. M. Edouard Herriot venait d'écrire son *Europe* et M. Raymond Poincaré lui-même publiait dans l'*Illustration* du 2 août 1930 un article sur le fédéralisme européen. La poussée était devenue assez forte pour provoquer des réactions et l'Italien Bar-

tolucci, dans sa revue *Antieuropa*, combattait le principe d'une fédération européenne sur les bases politiques existantes et préconisait l'union de l'Europe par sa conquête au fascisme.

Ceux qui considéraient surtout les aspects économiques du problème avaient mis en lumière les contradictions de notre époque. Comme elles se manifestent partout et à tout propos, il leur était facile de dénoncer, par exemple, l'inconséquence qu'il y avait à multiplier sans arrêt les moyens de production, sans se préoccuper d'augmenter le nombre et le pouvoir d'achat des consommateurs, de même qu'à accroître le nombre et la vitesse des instruments de transport, alors qu'on venait d'établir en Europe 6.000 kilomètres de frontières nouvelles et qu'on ne cessait pas de surélever les barrières douanières. Ils faisaient ressortir par opposition les avantages que procurerait l'existence d'un vaste territoire économique de 5.340.000 kilomètres carrés, englobant tous les Etats européens, et dans les limites duquel une population de 400 millions d'habitants environ, pour ne considérer que l'Europe continentale, échangerait librement ses richesses (1).

(1) Ces chiffres sont ceux que donne M. E. Herriot dans *Europe*, p. 20. Avec son domaine colonial, l'Europe engloberait, d'après le même auteur, 63.400.000 kmq et 951.321.000 habitants. La *Panurope*, du Comte Coudenhove-Kalergi, comprenant les colonies des Etats européens continentaux, mais excluant, d'une part, l'Empire Britannique tout entier (avec les Iles Britanniques), et, d'autre part, la totalité de l'Union Soviétique, comprend 25.600.000 kmq. et 431.000.000 d'habitants.

Enfin, M. Francis Delaisi, après M. Dannie Heinemann, avait démontré le caractère complémentaire de l'économie des Etats industriels de l'Europe occidentale et des Etats agricoles de l'Europe orientale, ces derniers pouvant devenir pour leurs voisins de l'Ouest des clients précieux, le jour où ils recevraient d'eux un équipement économique moderne et pourraient leur vendre, en échange, les produits de leur agriculture.

D'autres avaient fait apparaître les liens d'ordre spirituel qui unissent les peuples de l'Europe. Pour une telle démonstration, la matière ne fait pas défaut, car il n'est pas possible d'étudier, dans l'un quelconque des pays européens, l'histoire de la pensée, de la littérature, de l'art, sans être entraîné très vite au delà de ses frontières.

Née en Grèce, il y a environ dix siècles, quand s'ouvrit l'ère des Olympiades, qui marque le début de l'unité hellénique, la civilisation européenne se développa dans l'immense empire de Rome *patriam diversis gentibus unam*. Pendant le Moyen Age, l'usage universel de la langue latine, les progrès du catholicisme, devenu peu à peu religion commune, et l'idée toujours renaissante du Saint-Empire entretenirent l'unité de la pensée européenne. Et quand les idiomes, en se différenciant, eurent établi entre les peuples, aux frontières des Etats naissants, des divisions plus nettes, jamais l'unité primitive ne fut complètement rompue entre les éléments désormais séparés. A peine, en effet, les langues nationales avaient-elles acquis une vie durable en prenant une forme littéraire que le

grand courant de la Renaissance allait leur offrir une matière commune. D'abord, ce furent l'Espagne et l'Italie qui exercèrent une influence prépondérante. Selon le mot de l'éminent et regretté J. Texte, la France a reçu l'antiquité des mains de l'Italie. Puis, à l'époque du classicisme, Paris devient, en Europe, la capitale de la pensée. Plus tard, les romantiques français subiront l'influence de l'Angleterre et de l'Allemagne, mais Byron et Goëthe auront lu Rousseau. Dès l'aube de la Renaissance, comme l'a écrit M. Baldensperger, l'élite des diverses nations a toujours tendu à se modeler sur celle qui paraissait le mieux représenter l'état de civilisation contenu en puissance dans ses propres dispositions. L'*Homo europaeus* avait commencé d'exister et ses différents types, courtisan italien, héros espagnol, « honnête homme » français, se succéderont jusqu'à l'enchevêtrement extrême du ^{xix}e siècle. Les personnages de Don Juan et de Faust ont fait le tour des arts et des pays de l'Europe. Depuis le jour où le théâtre antique ressuscité, se mêlant au drame religieux et au ballet de Cour, donna naissance à un genre musical nouveau, sous le souffle « de ce vent du Sud qui serait passé sur un banc de violettes », de Monteverde et de Scarlatti à Wagner, à Rimsky-Korsakoff et à Debussy, on peut suivre l'opéra dans toutes les nations européennes.

Ainsi, dans le cours des siècles, s'est faite une âme commune qui a vibré, d'un même émoi, sous les voûtes romanes et gothiques, aux accents religieux du plain-chant, au lyrisme profane des

troubadours. Ainsi s'est amassé un patrimoine commun. Ainsi s'est créée une civilisation commune. « Partout, a écrit M. Paul Valéry, où les noms de César, de Gaïus, de Trajan et de Virgile, partout où les noms d'Aristote, de Platon et d'Euclide ont une signification et une autorité simultanée, là est l'Europe. » C'est ce patrimoine spirituel qu'un Julien Benda, un Drieu La Rochelle, un Henri Massis, un Gaston Riou, un Jules Romains ont senti en grand péril et se sont efforcés de sauver, de même qu'un Albert Demangeon avait, dès 1920, annoncé, en termes dramatiques, le déclin économique de l'Europe.

Il semblait donc que l'existence, ainsi mise en lumière, d'une entité européenne, ignorée, comme l'a dit Coudenhove-Kalergi des seuls Européens, mais reconnue par le monde extra-européen tout entier, constituait une base nécessaire et suffisante pour une organisation politique que les circonstances réclamaient impérieusement.

C'est alors qu'Aristide Briand, pensant que la Société des Nations telle qu'elle était organisée ne permettait pas de réaliser, avec la célérité requise, la collaboration européenne étroite qui s'imposait, entreprit d'établir, avec l'aide de collaborateurs acquis à la cause de l'union européenne, parmi lesquels nous citerons M. le Secrétaire d'ambassade Fouques-Duparc, son mémorandum fameux.

C'est ce mémorandum et ses suites que nous nous proposons d'étudier, en nous écartant des considérations purement théoriques pour nous attacher aux faits dans le domaine desquels la

question était entrée désormais. Nous essayerons de déterminer la portée du projet, la nature et l'importance des obstacles auxquels il s'est heurté et l'intérêt que présentent, pour l'union de l'Europe, certaines initiatives plus récentes.

Notre dessein n'est pas d'apporter un projet nouveau de constitution des Etats-Unis d'Europe. Convaincus que la science politique est une science de faits, comme toute science de l'homme et des sociétés humaines, nous examinerons avec soin les détails de l'expérience faite, nous les confronterons ensuite avec les données de l'histoire, et nous rechercherons s'il est possible ainsi d'en tirer quelques enseignements.

Gerbéviller, 20 août 1934.

CHAPITRE PREMIER

LE MÉMORANDUM DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS SUR L'ORGANISATION D'UN RÉGIME D'UNION FÉ- DÉRALE EUROPÉENNE

Le mémorandum français et les réponses des Gouvernements européens. — La Conférence européenne du 8 septembre 1930. — La discussion devant la XI^e Assemblée de la Société des Nations. — Création de la Commission d'Etude pour l'Union européenne.

Les documents antérieurs au mémorandum. — Le premier document dans lequel il est question d'instituer, entre les nations européennes, un lien fédéral est une information communiquée à la presse par le Président du Conseil français, ministre des Affaires étrangères, en date, à Genève, du 9 septembre 1929 (1).

(1) Il avait été question déjà dans le passé, au ministère français des Affaires étrangères, d'un accord relatif au rétablissement en Europe de meilleures conditions économiques.

Dans une réunion confidentielle qui eut lieu au Quai d'Orsay le 10 janvier 1922, c'est-à-dire quelques jours avant les conférences de Cannes et de Gênes, des hommes d'Etat européens avaient, sous la présidence de M. Louis Loucheur, jeté les bases d'un syndicat international qui devait fonctionner en dehors de tout contrôle gouvernemental. Cet

Cette information était ainsi conçue :

« Au cours d'une réunion à laquelle il avait invité les ministres des Affaires étrangères et premiers délégués des vingt-sept nations européennes participant à l'Assemblée de la Société des Nations, M. Briand a développé les idées relatives à l'organisation de l'Europe qu'il avait esquissées devant l'Assemblée. Après un échange de vues, les délégués présents ont déclaré à l'unanimité prendre acte

organisme économique devait avoir pour objet, en premier lieu, d'entreprendre, tout en sauvegardant les droits acquis par les ressortissants des pays adhérents, la réorganisation des transports, des services des ports ainsi que l'exploitation des entreprises connexes et, en second lieu, de ranimer les industries anciennes et de soutenir des initiatives nouvelles, l'Allemagne n'étant pas exclue de cette collaboration et sa part de bénéfices devant servir au financement des réparations. L'organisme, qui devait porter le nom de « *Central International Corporation* », aurait eu son siège social à Londres, après le vote d'une loi spéciale par le Parlement anglais, fixant les pouvoirs, les responsabilités, etc., du conseil d'administration. Cette corporation internationale devait constituer par actions un fonds d'au moins 20.000.000 de livres sterling. Une corporation nationale aurait été constituée dans chaque pays participant.

Les motifs allégués à l'appui de cette initiative restent d'une actualité saisissante : chômage croissant, disette de l'Europe orientale, manque de confiance, instabilité de la valeur des monnaies. L'interdépendance des continents avait été mentionnée. Enfin, il avait été dit que le commerce ne pouvait reprendre que si les principes du libre développement des entreprises privées étaient respectés en Europe centrale et orientale. Cette initiative, qui était en rapport avec les travaux du Conseil suprême, ne fut pas suivie d'effet.

(2) Documents relatifs à l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne (Documents officiels du ministère des Affaires étrangères, 1930).

de l'initiative du Président du Conseil français tendant à instituer, entre les nations européennes, un lien de solidarité et la considérer avec sympathie. Tous se sont engagés à saisir leur gouvernement de la question et à la mettre à l'étude. Ils ont chargé le Président du Conseil français de rédiger, à l'adresse des gouvernements européens représentés à la Société des Nations, un mémorandum et d'instituer une consultation sur cette question. Sur les réponses, le Président du Conseil français est prié de préparer un rapport résumant les avis formulés. Ce rapport sera discuté dans une nouvelle réunion qui aura lieu à Genève au cours de la XI^e Assemblée de la Société des Nations. »

La terminologie employée dans ces documents officiels doit être prise en considération tout particulièrement, car leurs auteurs savaient qu'ils avaient à ménager la susceptibilité des gouvernements étrangers, ainsi que l'extrême sensibilité de l'opinion publique. Nous retiendrons donc que, d'après ce premier document, il s'agissait seulement « d'instituer entre les nations européennes un lien de solidarité ».

Ce n'était pas, à vrai dire, la première fois que Briand exprimait cette idée. La pensée d'établir en Europe un régime destiné à accroître la sécurité politique et d'y incorporer les anciens vaincus aux côtés des anciens vainqueurs remonte pour le moins à la Conférence de Cannes (1), dont l'œuvre,

(1) Discours de M. Briand à la Chambre des députés. *Journal officiel* du 13 janvier 1922.

si elle n'avait été mise en échec par l'intervention de MM. Millerand, alors Président de la République, et Poincaré, Président de la Commission des Affaires étrangères du Sénat et de la Commission des Réparations, devait être complétée à la Conférence de Gênes (1) qui devait la suivre. C'est cette même idée qui reçut une consécration d'importance dans les accords de Locarno d'octobre 1925.

Le 31 juillet 1929, Briand y faisait une allusion nouvelle dans un discours qu'il prononçait devant la Chambre des députés, à la veille de la Conférence de La Haye. « Je me suis d'abord intéressé, a-t-il dit, à des comités de propagande que j'ai encouragés publiquement en leur donnant mon patronage. » C'est ainsi qu'il avait accepté la présidence d'honneur de l'Union paneuropéenne et qu'il reçut à diverses reprises le Comte Coudenhove-Kalergi pour s'entretenir avec lui du problème de l'entente européenne. Et, dans ce même discours, il annonçait les pourparlers qui devaient avoir lieu peu de temps après à Genève dans le but d'examiner « les grands problèmes économiques et politiques que peut susciter l'organisation de l'Europe. Sous quelle forme les aborderons-nous, demandait-il ? En l'état actuel, il importe avant tout de mettre sur pied une organisation assurant la possibilité de contacts permanents entre membres intéressés de la communauté européenne, leur réservant les moyens immédiats, dès qu'une difficulté surgit sur un terrain quelconque, d'en délibérer pratiquement et d'en

(1) Livre Bleu anglais, 1923.

chercher le règlement par une action commune. »

Enfin, le 5 septembre de la même année, parlant en qualité de premier délégué de la France à la X^e Assemblée de la Société des Nations, il précisa sa pensée en ces termes : « Je pense qu'entre des peuples qui sont géographiquement groupés comme les peuples d'Europe, il doit exister une sorte de lien fédéral. » Le grand mot était prononcé ; mais Briand, pour ne pas effrayer ses auditeurs, prenait soin d'indiquer ce qu'il entendait par là : la possibilité pour les peuples européens d'entrer en contact, de discuter de leurs intérêts, de prendre des résolutions communes. « Ils doivent, en un mot, ajoutait-il, établir un lien de solidarité qui leur permette de faire face, au moment voulu, à des circonstances graves, si elles venaient à naître. »

Ainsi étaient formulés, avec toute la précision permise et le vague nécessité par l'état des esprits, les principes sur la base desquels devait être établi le mémorandum mentionné dans le communiqué du 9 septembre 1929.

Le mémorandum. — Le mémorandum, daté du 1^{er} mai et adressé aux Chancelleries des Etats européens le 17 mai 1930, est présenté comme constituant l'accomplissement de la mission confiée au Président du Conseil français par les représentants des gouvernements réunis à Genève le 9 septembre de l'année précédente. Dans le passage où est évoquée cette réunion, l'expression employée est celle « d'une sorte de lien fédéral », alors que, dans le communiqué du 9 septembre, il avait été

écrit « un lien de solidarité ». Plus loin, l'organisme futur sera dénommé « l'Association européenne » et, quelques lignes plus bas, reviendra l'expression de « lien fédéral », les mots « une sorte de », qui semblaient avoir été écrits pour atténuer la formule, ayant cette fois disparu. Dans la suite du mémorandum, il sera question de l'« Union européenne », puis, à nouveau, de l'« association européenne », cette fois avec un petit a.

Cette variété d'expressions semble révéler surtout le souci de n'effrayer personne et celui de ménager l'avenir, l'auteur du mémorandum prenant soin d'indiquer, en finissant, que « dans l'état actuel du monde européen et pour accroître les chances d'assentiment unanime à une première proposition concrète, susceptible de concilier tous intérêts et toutes situations particulières en cause, il importe essentiellement de s'en tenir aux données initiales de quelques vues très simples. Aussi bien, poursuivait-il, est-il de bonne méthode de procéder du plus simple au plus complexe, en s'en remettant au temps du soin d'assurer, avec la vie, par une évolution constante et par une sorte de création continue, le plein épanouissement des ressources naturelles que l'union européenne pourrait porter en elle-même ».

La dernière page du mémorandum, sorte de péroraison qui suit sa partie constructive et dont ces lignes sont extraites, est rédigée dans une forme assez peu courante en matière de documents diplomatiques. Dans le vague des termes, on trouve l'expression d'un espoir et d'une angoisse contenus,

en raison du caractère officiel du document et aussi du sens politique de son auteur qui, sentant les périls menaçants, avait cherché et découvert la voie du salut, mais ne se dissimulait pas à quel point il serait difficile de s'y engager en entraînant tous les autres avec soi. « S'unir pour vivre et prospérer, concluait-il, telle est la stricte nécessité devant laquelle se trouvent désormais les nations d'Europe », ce qui impliquait que la désunion, c'était le déclin et la mort.

Le projet d'union européenne « trouvait sa justification dans le sentiment très précis d'une responsabilité collective en face du danger qui menace la paix européenne, au point de vue politique aussi bien qu'économique et social, du fait de l'état d'incoordination où se trouve encore l'économie générale de l'Europe. La nécessité d'établir un régime permanent de solidarité conventionnelle pour l'organisation rationnelle de l'Europe résulte, en effet, des conditions mêmes de la sécurité et du bien-être des peuples que leur situation géographique appelle à partager, dans cette partie du monde, une solidarité de fait ».

« Nul doute aujourd'hui que le manque de cohésion dans le groupement des forces matérielles et morales de l'Europe ne constitue pratiquement le plus sérieux obstacle au développement et à l'efficacité de toutes institutions politiques ou juridiques sur quoi tendent à se fonder les premières entreprises d'une organisation universelle de la paix. »

En ces termes, le problème était bien posé :

l'union projetée était présentée comme « une de ces ententes régionales que le Pacte (de la Société des Nations) a formellement recommandées » et ainsi comme destinée à accroître et non à affaiblir l'autorité de la Société des Nations. Elle ne devait « s'opposer à aucun groupement ethnique sur d'autres continents ou en Europe même ». Elle procédait d'une « conception absolument contraire à celle qui a pu déterminer jadis, en Europe, la formation d'unions douanières tendant à abolir les douanes intérieures pour élever aux limites de la communauté une barrière plus rigoureuse ».

Enfin, « l'institution du lien fédéral recherché entre gouvernements européens ne saurait affecter en rien aucun des droits souverains des Etats membres d'une telle association de fait ». Le maintien de la souveraineté absolue des Etats et leur égalité de droits étaient posés comme les principes fondamentaux de l'union future...

Ce principe d'intangibilité de la souveraineté nationale, mis à la base d'une organisation fédérale, qualifiée du reste, à l'occasion, d'association de fait, apparaît, du point de vue juridique, comme une contradiction formelle dans les termes ; toute organisation inter-étatique étant inconciliable avec l'idée de souveraineté absolue des Etats. Nous aurons à revenir sur ce dogme de la souveraineté nationale qui domine toute la matière et dont le maintien est incompatible non seulement avec l'idée de confédération, mais encore avec la reconnaissance de toute norme inter-étatique.

Il ne paraît pas concevable que cette contra-

diction ait échappé à l'auteur du mémorandum et à ses collaborateurs. Il semble plutôt qu'ils ont considéré comme impossible d'éviter cette concession à l'aberration générale et qu'ils se sont crus dans l'obligation d'adopter une formule qui paraissait concilier l'inconciliable.

Dans sa partie constructive, le mémorandum comportait un certain nombre de propositions. Il recommandait :

1^o L'établissement d'un pacte élémentaire, ayant pour but d'affirmer le principe de l'union morale européenne, réservant toutes les prérogatives de la Société des Nations et présenté comme une entente régionale, conforme aux dispositions de l'article 21 du Pacte.

2^o La création d'un organe représentatif et responsable, sous forme d'institution régulière de la « Conférence européenne », et d'un organe exécutif, sous forme de « Comité politique permanent », organisme d'étude et instrument d'action de l'union européenne, siégeant à Genève, ces deux organismes étant présidés par roulement entre les nations.

Ce comité nécessairement restreint devait garder la possibilité d'inviter à tout moment les représentants des autres gouvernements européens, faisant partie ou non de la Société des Nations, qui seraient particulièrement intéressés à l'étude d'une question. Au surplus, la faculté lui serait réservée d'inviter un représentant d'une puissance extra-européenne, faisant partie ou non de la Société des Nations, à assister ou même à participer (avec voix consultative ou délibérative) aux délibérations

portant sur une question où elle se trouverait intéressée.

Enfin, la création d'un service de secrétariat était considérée comme nécessaire. Ce secrétariat devrait avoir son siège à Genève et être organisé en tenant compte des possibilités d'utilisation des services particuliers du Secrétariat de la Société des Nations.

3^o Le mémorandum reconnaissait la nécessité d'arrêter d'avance les directives essentielles qui devraient déterminer les conceptions générales du Comité européen et le guider dans son travail d'étude pour l'élaboration du programme d'organisation européenne. Dans ces conceptions générales, il subordonnait le problème économique au problème politique, « toute possibilité de progrès dans la voie de l'union économique étant rigoureusement déterminée par la question de sécurité ».

La coopération politique européenne devait tendre à l'établissement d'une fédération fondée sur l'idée d'union et non d'unité. Cette conception, disait le mémorandum, pouvait impliquer, comme conséquence, le développement général pour l'Europe du système d'arbitrage et de sécurité et l'extension progressive à toute la collectivité européenne de la politique de garanties internationales inaugurée à Locarno, jusqu'à intégration des accords ou séries d'accords particuliers dans un système plus général.

L'organisation économique de l'Europe devait tendre au rapprochement des économies européennes, réalisé sous la responsabilité politique des

gouvernements solidaires, par « l'établissement d'un marché commun ayant pour but l'élévation au maximum du niveau de bien-être humain sur l'ensemble des territoires de la communauté européenne », où serait facilitée la circulation des marchandises, des capitaux et des personnes.

4^o Enfin, le mémorandum considérait comme opportun de réserver à la prochaine conférence européenne ou au futur comité européen l'étude de toutes questions d'application relatives notamment à l'économie générale, à l'outillage économique, aux communications et au transit, aux finances, au travail, à l'hygiène, à la coopération intellectuelle, aux rapports interparlementaires, à l'administration, ainsi que la détermination des méthodes de coopération européenne et de tous modes de collaboration entre l'union européenne et les pays situés en dehors de cette union.

Ce rappel des principales dispositions du mémorandum permet de constater qu'en dépit du caractère spéculatif et imprécis de certains passages, il contenait un ensemble de propositions concrètes, étudiées avec soin, qui devaient en faire une base de discussion solide, en vue de fixer les grandes lignes de l'organisme européen à créer.

Le texte soumis à la consultation des gouvernements européens ne contenait aucune atteinte aux droits et aux prérogatives des Etats, tels qu'ils résultaient du droit coutumier international ainsi que des dispositions des traités, notamment du Pacte de la Société des Nations dont l'article 19, en particulier, conservait sa valeur. Il était uni-

quement positif et créateur et le régime futur qu'il proposait semblait ne devoir apporter aux Etats participants que des avantages sans entraîner pour eux aucune perte.

Les réponses des Gouvernements européens. — C'est donc avec un grand espoir que tous ceux qui avaient milité pour l'entente européenne attendaient les réponses des Gouvernements consultés. Les réponses des vingt-six gouvernements européens qui avaient reçu le mémorandum furent adressées entre le 25 juin 1930, date de la communication du Gouvernement espagnol, et le 4 août 1930, date de celle du Gouvernement suisse.

Ces réponses méritent d'être prises en considération, car elles ont été élaborées avec soin, rédigées avec prudence et contiennent de nombreuses observations ou réserves annonçant les difficultés futures.

En général, les Gouvernements n'ont pas respecté dans leurs réponses l'ordre du projet français. Seuls ceux de Belgique, de Bulgarie et d'Irlande ont pris soin de répondre en détail aux diverses questions posées. Les autres ont retenu un certain nombre d'éléments du mémorandum pour les approuver et, plus souvent, pour formuler des objections à leur encontre, en ajoutant d'ailleurs, parfois, des considérations intéressantes.

Ils ont, en général, approuvé le principe d'une entente européenne, mais souvent dans des termes si généraux que ceux-ci constituaient l'expression d'un vœu pacifiste plutôt que d'une volonté créatrice ayant un objet bien déterminé.

De tous les Gouvernements consultés, seul celui de Yougoslavie apportait au projet français une adhésion sans réserves. Il reconnaissait la nécessité d'un organisme nouveau, ne devant englober que les Etats européens, membres de la Société des Nations, et considérait la création d'un secrétariat comme particulièrement nécessaire, pour rendre possible l'étude des questions purement européennes. « La Société des Nations, était-il écrit dans sa réponse, par sa définition même, n'a à tenir compte que des questions qui, directement ou indirectement, présentent un intérêt commun à tous les membres de la Société : elle peut encourager la formation et surveiller le fonctionnement d'organisations régionales, mais il ne peut lui être demandé de se substituer à ces organisations, de même qu'on ne saurait raisonnablement attendre qu'elle se substitue aux Gouvernements particuliers et assure leur travail. « Le Gouvernement bulgare acceptait, lui aussi, les suggestions du mémorandum relatives à la nécessité d'un mécanisme propre à assurer à l'union européenne les organes indispensables pour accomplir sa tâche. Mais, dans une forme modérée, il est vrai, il faisait allusion à « l'égalité parfaite des Etats participants » et aux clauses des traités qui concernent les minorités et le désarmement, clauses dont l'exécution est rendue plus nécessaire « si les défauts de ces traités ne peuvent être corrigés aujourd'hui, conformément au Pacte de la Société des Nations (art. 19) ».

En dehors de ces deux Gouvernements, aucun autre n'a adhéré, sans réserves, au projet d'orga-

nisation que contenait le mémorandum. On pourra dire que la forme d'organisation n'avait pas une importance essentielle et qu'il importait assez peu de créer des organes nouveaux si ceux qui existaient suffisaient à assurer une tâche sur laquelle on était d'accord quant au fond. Nous ne partageons pas cette manière de voir. Avec le Président du Conseil français, de même qu'avec les Gouvernements yougoslave et bulgare, nous pensons que les organes existants ne suffisaient pas à l'accomplissement des tâches nouvellement envisagées, d'abord parce que leur fonctionnement, déjà relativement ancien, n'avait pas permis de résoudre les problèmes qui étaient posés ; ensuite parce que, du seul point de vue moral, il importait de manifester, par une création concrète, l'esprit nouveau dont le mémorandum était inspiré. Qui-conque connaît les tendances du Secrétariat de la Société des Nations pouvait difficilement croire qu'il apporterait un concours fervent à la création d'une entente européenne. Tous les autres Gouvernements, par conséquent, qui, en termes plus ou moins exprès, ont estimé que la création d'organes particuliers n'était pas nécessaire, ne tenaient pas à faire vivre d'une vie bien intense l'union qu'il s'agissait de créer. Tout ce qui devait être dit pour calmer les appréhensions touchant à un affaiblissement possible de la Société des Nations l'avait été dans le mémorandum et ceux qui, malgré cela, n'avaient pas été convaincus, apparaissaient, dès lors, comme difficiles à convaincre, leur bonne foi ne dût-elle pas être mise en cause. Il est vrai

qu'un certain nombre de Gouvernements ne rejetaient pas formellement l'idée d'organismes particuliers à l'union européenne et que certains en réservaient l'étude ultérieure. Mais le temps pressait. Le mal faisait des progrès rapides et le moindre obstacle, dressé sur le chemin de ceux qui voulaient y porter remède, risquait d'entraîner un retard capable de réduire leurs efforts à l'impuissance. L'avenir a démontré que les réserves formulées devaient, dans la suite, s'affirmer trop souvent sous la forme d'oppositions précises et le chef du Gouvernement français faisait preuve d'un optimisme évidemment nécessaire, mais, à vrai dire, assez peu justifié, en écrivant, dans son rapport, que « de l'ensemble des réponses semblait se dégager, comme conception réunissant l'adhésion d'un grand nombre de Gouvernements, celle d'une Conférence unique, comprenant tous les Etats, se réunissant périodiquement et disposant, à ses débuts, d'un comité, bureau ou secrétariat susceptible de poursuivre, dans l'intervalle des réunions, l'étude et la mise au point d'une organisation ».

Sur la nécessité même d'un pacte d'ordre général, le rapport devait reconnaître que les divergences étaient grandes et il semblait plutôt qu'on dût s'en tenir à une simple déclaration de principe, en chargeant une commission de préciser la question, conformément aux suggestions du Gouvernement tchécoslovaque.

Quant aux directives générales proposées par le mémorandum, elles faisaient l'objet, elles aussi, de critiques sérieuses.

Dans son rapport, le chef du Gouvernement français prenait soin, avant de résumer les opinions émises dans les réponses, de rappeler l'importance qu'il attachait à la primauté du politique sur l'économique.

« Considérant, écrivait-il, que des progrès dans la voie de l'union économique ne peuvent être réalisés qu'autant que sont assurées aux Nations des conditions de sécurité et de justes motifs de confiance réciproques, considérant également que la constitution de groupements d'ordre purement économique pourrait exposer certaines nations aux risques de domination politique résultant d'une domination industrielle d'Etats mieux outillés, le Gouvernement français émettait l'avis que l'effort d'organisation devait tendre, avant tout, à assurer, sur le plan politique, la coopération directe des Gouvernements responsables, en vue de l'établissement d'un régime de constante et d'étroite association de paix entre peuples d'Europe. »

Or, dans les réponses, si aucun Gouvernement ne contestait que l'amélioration des conditions économiques pût être facilitée par celle des conditions politiques, certains, avec la Belgique, indiquaient qu'il y avait entre ces deux ordres de conditions une interdépendance certaine, mais qu'aucun des deux ne devait primer l'autre et d'autres pensaient qu'il fallait commencer par l'économique. Le Gouvernement britannique, entre autres, écrivait que « c'est avant tout dans le domaine des relations économiques qu'une coopération plus étroite entre nations d'Europe est urgente et sou-

haitable ». Il prétendait, d'ailleurs, sur ce point, être d'accord avec le mémorandum, alors que celui-ci disait exactement le contraire. Plusieurs Gouvernements, notamment celui d'Autriche, qui exprimait exactement la même idée, estimaient que les travaux économiques, au lieu d'être abandonnés aux techniciens et aux représentants d'intérêts privés, devaient être dirigés par des hommes politiques responsables. La leçon de la Conférence Economique de 1927, qui s'était résolue en comités d'experts impuissants, n'avait donc pas été entièrement perdue.

Chacun, au surplus, avait profité de la consultation organisée par le Gouvernement français pour rappeler les principes qui lui tenaient le plus à cœur. C'est ainsi que le Gouvernement italien introduisait dans la question européenne l'idée du désarmement au sujet de laquelle il devait bientôt mener, à la Société des Nations, une action si vigoureuse. L'Autriche faisait allusion à « ces problèmes politiques de premier ordre... qui devraient être résolus dans un nouvel esprit européen ». Or, elle avait, à l'époque, pour chancelier M. Schober qui devait négocier bientôt une union douanière avec l'Allemagne et pensait, de toute évidence, à l'*Anschluss*. La Lithuanie faisait allusion à la question de Vilna. La Roumanie réservait explicitement le respect des traités, tandis que la Hongrie en réservait non moins formellement la révision pour l'avenir et considérait comme essentielle l'élimination de toutes les inégalités qui constituaient des entraves au libre exercice de la souve-

raineté des Etats. L'Allemagne soulignait, elle aussi, que le sort de toutes les tentatives d'amélioration de la situation politique en Europe dépendrait de l'égalité intégrale des droits, de la sécurité égale pour tous et de l'harmonisation pacifique des nécessités d'existence naturelles des peuples. « Là où les conditions existantes sont en contradiction avec ces principes, écrivait le Gouvernement allemand, il faudra trouver des moyens efficaces pour les modifier. Il serait vain de vouloir construire une Europe nouvelle sur une base qui ne saurait résister à l'évolution vivante. » Ainsi étaient formulées avec netteté la revendication de la *Gleichberechtigung* et le principe du dynamisme allemand opposé à la conception statique de la politique française. La Pologne, affirmant la primauté du politique, précisait que l'union européenne devait être fondée, avant tout, sur la sécurité, tandis que le Danemark, soutenant avec la Norvège et la Suède le principe contraire, excluait l'étude de cette même question de sécurité et la possibilité d'une extension à l'Europe entière des obligations résultant pour leurs signataires des accords de Locarno. Le Portugal exprimait formellement la crainte de voir affaiblir la Société des Nations. La même appréhension était exprimée par la Suisse, qui réservait en outre expressément son régime de neutralité. Le Gouvernement irlandais, tout en reconnaissant l'existence d'un lien naturel entre les nations européennes, résultant de leur contiguïté géographique, indiquait que « la mesure dans laquelle ce lien naturel s'accompagne, chez les différents Etats,

du sentiment d'une communauté d'intérêts, doit dépendre entièrement de facteurs (situation géographique, affinité de race, traditions historiques) qui varient selon ces Etats. Il formulait ainsi la réserve résultant du caractère insulaire de l'Irlande, réserve qui valait, d'ailleurs, pour l'ensemble des Iles Britanniques. Enfin après avoir déclaré qu'il lui était « difficile de concevoir comment une association d'Etats pourrait procurer à ses membres un degré de sécurité mutuelle supérieur à celui qui est garanti par la Société des Nations aux Etats adhérents, sans en même temps s'écarter des principes de libre association et de souveraineté nationale sur lesquels repose l'organisation de la Société », il ajoutait « qu'il ne pourrait pas devenir ou demeurer membre d'une combinaison quelconque d'Etats qui n'adopterait pas comme principe fondamental la liberté d'association de ses membres ou qui comporterait une dérogation quelconque aux droits du pays en tant qu'Etat souverain ». Il déclarait donc, à peu près, qu'il ne pouvait adhérer à un pacte d'union dont la signification ne fût pas égale à zéro.

D'ailleurs, sur cette question de la souveraineté, que le mémorandum, ainsi que nous l'avons souligné, ne mettait pas en cause, sinon pour en réserver formellement le principe, seuls les Gouvernements néerlandais et bulgare exprimaient des vues conformes au but visé. Au Gouvernement néerlandais, en effet, il paraissait évident que l'œuvre de coordination envisagée ne saurait réussir que si les Etats étaient prêts à limiter dans une certaine mesure

— comme ils l'ont, du reste, déjà fait, en concluant le Pacte de la Société des Nations — l'exercice de leurs droits souverains. Quant au Gouvernement bulgare, il déclarait qu'il lui paraissait nécessaire de consentir volontairement des concessions pour la réalisation de l'union européenne projetée, concessions analogues à celles que les Etats se font entre eux par des accords réciproques librement consentis et très souvent en contradiction apparente avec le principe de leur souveraineté. Il est vrai qu'il affaiblissait aussitôt la portée de cette observation très juste en indiquant que l'entente entre les nations européennes devait être réalisée sur le plan de la souveraineté absolue. On ne saurait mieux exprimer la contradiction que nous avons remarquée déjà et sur laquelle nous reviendrons, entre l'idée d'une union européenne et le principe de la souveraineté des Etats.

Cette revue sommaire des réponses faites au mémorandum par les Gouvernements étrangers laisse apparaître le nombre et la gravité des réserves et des objections et permet d'apprécier l'importance des forces contraires qui étaient opposées, dès l'abord, aux éléments positifs du projet.

Parmi les objections formulées, certaines atteignaient les bases mêmes du mémorandum. Son auteur le considérait avant tout comme destiné à procurer aux Etats européens une sécurité plus grande. Dès la Conférence de Cannes et celle de Gênes qui devait suivre, Briand voulait donner à la Société des Nations « le bras séculier » qui

lui faisait défaut, ainsi qu'il l'avait déclaré dans un discours prononcé à Nantes en 1924. Il avait réalisé sa conception partiellement et sur une base régionale par les accords de Locarno. D'autre part, le Gouvernement français avait toujours tenté, à la Société des Nations, d'accroître, en les précisant, les garanties de sécurité résultant des dispositions du Pacte, en particulier de ses articles 10 et 16. Il avait insisté sans cesse sur la liaison étroite entre le désarmement, prévu par l'article 8, et la sécurité, liaison qui avait été mise en lumière par les premiers travaux de la Commission temporaire mixte, instituée le 25 février 1921, à la suite de la première assemblée de 1920 où le problème de la réduction des armements avait été abordé pour la première fois dans son ensemble (1). A mesure qu'avancait l'étude de la question, la liaison des deux facteurs s'affirmait de plus en plus, à tel point que la Commission temporaire mixte avait proposé de préciser le mécanisme de garantie mutuelle contre l'agression, que prévoit le Pacte, afin de faciliter aux membres de la Société des Nations la diminution de leurs armements (2). C'est alors qu'après des discussions entre les partisans de la thèse d'un accord universel, soutenue par lord Robert Cecil, et ceux de la thèse des accords régionaux, soutenue par M. H. de Jouvenel, fut élaboré le projet du traité d'assistance mutuelle

(1) *Dix ans de coopération internationale*. Genève, 1930, Secrétariat de la S. D. N., p. 76.

(2) *Ibid.*, p. 80.

qui conciliait les deux principes. Ce projet fut présenté à la IV^e Assemblée en 1923 et finalement échoua, surtout par la volonté du Gouvernement britannique alors dirigé par M. Ramsay Mac Donald. A l'Assemblée de 1924, M. Herriot, Président du Conseil français, introduisit dans les données du problème un troisième facteur, celui de l'arbitrage, dont le refus devait être considéré comme critère de l'agression. Ce fut alors le Protocole, atténuant, par rapport au projet d'assistance mutuelle l'action du Conseil de la Société des Nations, pour l'exécution des sanctions militaires en particulier, mais instituant un mécanisme juridique pour le déclenchement des sanctions dans des conditions telles que son rapporteur, M. Benès, a pu dire que par lui la grande lacune du Pacte avait été comblée. Le Protocole ayant échoué, comme le traité d'assistance mutuelle, par la volonté du Gouvernement britannique, présidé, cette fois, par M. Baldwin, ayant pour ministre des Affaires étrangères M. Austen Chamberlain, l'Assemblée de 1925 recommanda, dans une résolution, la conclusion de conventions d'arbitrage et de traités de sécurité mutuelle, conçus dans l'esprit du Pacte et en harmonie avec les principes du Protocole. Le Gouvernement français, ayant à sa tête Briand, persévérant dans ses vues, prit aussitôt l'initiative d'accords régionaux conformes à cette résolution et c'est dans ces conditions que furent signés les accords de Locarno qui avaient pour caractéristique nouvelle d'établir un lien entre les nations ex-ennemies et ainsi « se pla-

çaient, aussi complètement que possible, dans le cadre de la Société des Nations ». Le rappel de ces faits, désormais historiques, n'a d'autre objet que de reconstituer la genèse du mémorandum et de faire ressortir la volonté constante du Gouvernement français en général et celle de Briand, en particulier. Tout Gouvernement qui, dans sa réponse, refusait d'envisager, dans la future organisation européenne, de nouvelles garanties de sécurité, soit en estimant, comme ceux d'Irlande et de Suisse, que la Société des Nations suffisait dans cet ordre d'idées, soit en déclarant, comme ceux de Norvège et de Danemark, qu'ils ne sauraient contracter des obligations militaires nouvelles, soit comme celui d'Italie, en contestant les prémisses de sécurité posées par le Gouvernement français, allait donc formellement à l'encontre du but principal visé par le mémorandum.

Enfin, une autre question capitale en matière d'union européenne, soulevée par les théoriciens, tranchée par le mémorandum et mise en cause dans les réponses de plusieurs Gouvernements, est celle des limites géographiques qu'il convenait de donner à l'union européenne. Devait-elle comprendre toutes les nations faisant partie du concept géographique de l'Europe ? Devait-elle, au contraire, laisser de côté les Iles Britanniques et la Russie ? Les opinions des théoriciens étaient, sur ce point, divergentes. Coudenhove-Kalergi, posant le problème de la petite ou de la grande Europe (1),

(1) *Panurope*, traduction française de Philippe Simon. Paris, André Delpeuch, p. 41.

s'était prononcé pour l'exclusion des Iles Britanniques, incluses dans ce qu'il appelait les Etats-Unis Britanniques, ainsi que de la Russie d'Europe, incluse dans les Etats-Unis de la Russie soviétique (1), qu'il considérait les uns et les autres comme deux systèmes régionaux devant avoir une organisation particulière et comme devant être incorporés, aux côtés de la Paneurope, dans la société universelle des nations.

Le Comité Fédéral de Coopération Européenne comprenait expressément dans l'union les Iles Britanniques et posait en principe qu'aucune exclusion ne devait être prononcée par avance contre une nation, quelle qu'elle soit. M. Robert Mangin, l'auteur du mémoire ayant obtenu le premier prix du concours de la *Revue des Vivants* (2), considérait l'incorporation des Iles Britanniques comme impossible (3), ainsi que celle de l'Union soviétique

(1) *Ibid.*, p. 52.

(2) La *Revue des Vivants* avait organisé, au moment où fut établi le mémorandum, un concours dans le but de récompenser les auteurs des meilleurs projets de Fédération européenne par la fondation de prix et par la communication de leurs travaux à l'Assemblée de la S. D. N. qui serait appelée à se prononcer sur le mémorandum.

Le jury du concours, composé d'hommes politiques, d'écrivains et de juristes, fut présidé par M. Henri de Jouvenel. Cinq cent-deux projets lui furent soumis, révélant une unité de tendances surprenante. Les six textes primés ainsi qu'un résumé des cinquante études suivantes furent publiés en un volume intitulé : *La Fédération européenne*, aux éditions de la *Revue des Vivants*, Paris, 1930.

(3) *La Fédération européenne*, édition de la *Revue des Vivants*, Paris, 1930, p. 103 et 107.

M. Pistocchi, l'auteur du second mémoire primé, considérait l'Angleterre comme devant être incluse dans l'union européenne pour des raisons sérieuses et longuement développées (1). Il estimait, d'autre part, qu'en dépit de difficultés certaines, la Russie devait être, elle aussi, incorporée à l'union. M. Robert Guye, l'auteur du troisième mémoire, adoptait pour l'Angleterre une solution bâtarde et excluait la Russie (2). M. Charles Serre, l'auteur du quatrième mémoire, englobait dans l'union l'Angleterre et la Russie. Ceux qui excluaient les Iles Britanniques le faisaient en raison du caractère mondial de l'Empire Britannique et de la volonté, maintes fois exprimée par les Dominions, de ne plus être mêlés désormais aux affaires d'Europe. Quant à la Russie, sa participation était écartée en raison de son étendue même, de son régime social et politique en opposition absolue avec ceux des autres Etats européens, et aussi en raison du caractère asiatique que semblaient alors vouloir lui donner ses nouveaux maîtres. La Turquie était ordinairement tenue, elle aussi, à l'écart, mais certains estimaient que la porte de la fédération future devait lui rester ouverte.

L'Union Soviétique et la Turquie n'ayant pas été consultées comme n'étant pas membres de la Société des Nations, on ignorait leur propre sentiment. Mais, dans les réponses au mémorandum, leur admission dans l'organisme européen à créer

(1) *Ibid.*, p. 194.

(2) *Ibid.*, p. 291.

avait été demandée par l'Italie, l'Allemagne, le Luxembourg, la Lettonie, l'Estonie, la Lithuanie et, en ce qui concerne la Turquie seule, par la Hongrie et la Grèce.

Quant au sentiment du Gouvernement britannique, il était exprimé dans sa réponse, où il faisait lui-même allusion, à deux reprises, à sa situation particulière (1) : d'abord, en considérant « qu'il serait de son devoir d'entreprendre cet examen (celui du projet d'organisation d'un système d'Union européenne) en consultation avec tous les Gouvernements de Sa Majesté dans le *British Commonwealth* » et, en second lieu, en exprimant sa crainte de voir, par la création de l'Union européenne, accentuer ou susciter des tendances à des rivalités et à des hostilités intercontinentales et en indiquant qu'il existait pour lui, dans cet ordre d'idées, « des considérations particulières dont le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni, en sa qualité de membre du *British Commonwealth of Nations*, doit tenir compte » (1).

Dans un ordre d'idées voisin, l'Espagne réservait son opinion sur toute question susceptible d'affecter les liens existant entre elle et les Républiques hispano-américaines, en raison de leur communauté d'origine et de culture, et mentionnait, d'autre part, « ses intérêts de souveraineté et de protectorat en Afrique ». Le Portugal rappelait, de même, ses liens avec le Brésil, et l'Irlande mentionnait l'union morale qui existait, en raison de l'émigration, entre

(1) Documents officiels. Mémoire, p. 14.

la race irlandaise et les continents américain et australien.

Sur cette question de savoir quels Etats devait comprendre l'Union européenne, le mémorandum avait pris parti nettement. Dans un désir évident d'écarter les difficultés, il avait évité toute allusion aux colonies et protectorats français et réservait l'accès de l'union projetée aux Etats membres de la Société des Nations, comprenant ainsi, par conséquent, la Grande-Bretagne et l'Irlande et laissant en dehors l'Union Soviétique, tout en réservant la possibilité d'inviter au Comité européen, ainsi que nous l'avons déjà dit, les représentants d'Etats européens non membres ou même ceux de puissances extra-européennes, faisant ou non partie de la Société des Nations quand la question débattue présenterait pour ces Etats un intérêt particulier (1).

La Conférence européenne du 8 septembre 1930.
— C'est dans ces conditions que la question fut portée à Genève. Briand avait convoqué à une réunion particulière les représentants des Etats desquels il avait reçu, selon sa propre expression, mandat d'enquête le 9 septembre de l'année précédente. Cette réunion, qui devait être la première de la Conférence européenne, était fixée au 8 septembre 1930 et concordait avec la XI^e Assemblée de la Société des Nations, qui devait s'ouvrir le 10.

Une foule nombreuse, composée d'hommes politiques, de journalistes, de militants paneuropéens

(1) Documents officiels. Mémorandum, p. 14.

et de curieux s'était rendue à Genève en même temps que les délégations officielles composées, en général, des chefs de Gouvernement ou des ministres des Affaires étrangères des Etats membres de la Société des Nations, qu'accompagnait un grand nombre de diplomates et de techniciens éminents. Mais, en dépit de cette affluence, on sentait, autour du projet de Briand, plus de scepticisme et d'hostilité latente que d'ardeur et de foi. Le Secrétariat de la Société des Nations manifestait, dans l'ensemble, un détachement assez dédaigneux à l'égard d'une initiative qui se développait en marge de la Société. Il semblait qu'on s'y fût donné le mot pour paraître ne rien savoir de la réunion du 8 septembre. Les huissiers ignoraient officiellement l'existence d'une conférence européenne et renvoyaient aux journaux locaux quiconque leur en demandait l'heure et le lieu.

On a dit souvent que la Société des Nations n'était rien par elle-même et n'existait que par la volonté de ses membres. Cela est vrai dans un certain sens et il est bien exact que les lenteurs et la mollesse de son action sont imputables aux Gouvernements des Etats qui la composent, mais le Secrétariat représente cependant un organe animé d'un esprit propre, influencé, du reste, quelque peu par la nationalité de ses membres, et créateur d'une ambiance, dont l'effet n'est pas négligeable. A tort, pensons-nous, le Secrétariat, en communion d'idées avec tous les éléments qui composent ce qu'on a appelé l'atmosphère de Genève, a cru la Société des Nations menacée par le projet de

Briand et s'est cru menacé avec elle ; et c'est avec méfiance qu'il a vu s'ouvrir les travaux entrepris dans le but d'organiser l'Union européenne. Sans doute, certains promoteurs de l'idée paneuropéenne avaient-ils adopté, à l'égard de la Société des Nations, une position de critiques, mais, s'ils dénonçaient en elle tout à la fois un excès et une insuffisance d'universalité, il fallait voir dans leur attitude un témoignage de sollicitude bien plutôt qu'une marque d'hostilité. « Tant que, dans son sein, cette Union européenne n'aura pas été constituée, avait déclaré Albert Thomas, elle demeurera dans une situation indécise ; elle semblera constamment trop européenne pour les peuples non européens, trop universelle pour les peuples d'Europe » (1). Or Albert Thomas, qui nous avait confié lui-même tout le prix qu'il attachait à l'établissement d'une organisation européenne, dût-elle se heurter à une opposition britannique, ne saurait être considéré par qui que ce soit comme un adversaire de la Société des Nations.

Dans une interview qu'il nous accordait en 1930, le regretté directeur du B.I.T. exprimait l'idée que les Britanniques ne devaient pas s'opposer à la création d'une Union européenne, pas plus que les Européens ne s'opposent au resserrement des liens de leur empire qu'ils devaient tenter à la Conférence d'Ottawa.

(1) Réponse à une enquête faite par le Comte Coudenhove-Kalergi parue dans la revue *Panurope*, 3^e année, nos 9-10, p. 29.

Il paraît bien qu'il y ait eu dans l'esprit de Briand, qui avait senti la nécessité d'une action rapide et qui connaissait à merveille les méthodes de travail de la Société des Nations, le désir de placer celle-ci en présence du fait accompli, c'est-à-dire, comme l'écrit M. Georges Ralli (1), de mettre l'Assemblée en présence d'une manifestation unanime des Etats européens. Tel était, semble-t-il, l'objectif réel qu'il se proposait d'atteindre, en réunissant à Genève les représentants des Etats européens.

La réunion eut lieu à la date fixée, dans la salle du Conseil de la Société des Nations, événement historique qui, s'il n'eut pas les lendemains immédiats qu'on pouvait espérer, constitue néanmoins la première manifestation officielle d'un organisme européen. Les vingt-sept Etats qui avaient participé à la réunion du 9 septembre 1929 étaient représentés à la réunion du 8 septembre 1930. Il convient toutefois de mentionner, car le rôle de certains hommes peut être important en de telles circonstances, qu'au cours de l'année écoulée entre ces deux réunions, Gustav Streseman, qui représentait l'Allemagne en 1929, était mort.

La réunion fut privée et il n'en fut jamais publié de procès-verbal. L'atmosphère n'y fut pas favorable au projet de Briand, du moins dans l'esprit où il avait été conçu. La thèse anglaise de M. Henderson et la thèse italienne de M. Grandi

(1) *Essai sur le problème de l'Entente européenne*, Paris, Pedone, 1932, p. 133.

s'y affirmèrent dans le sens de l'universalité et en opposition avec l'établissement d'un organisme politique européen, que l'Allemagne semblait plus disposée à accepter.

Briand sentit une telle opposition à l'encontre du système proposé dans son mémorandum qu'à un moment donné il ferma son dossier et déclara que, puisque son projet ne semblait pas de nature à satisfaire ses collègues, il ne croyait pas utile d'en poursuivre la discussion.

C'est alors que M. Hymans, représentant de la Belgique, qui n'avait pas, du reste, soutenu, lui non plus, le projet du mémorandum, suggéra, avec l'appui d'un certain nombre de ses collègues, une formule qui évitait la rupture. Les opposants voulaient, pour toute conclusion de cette conférence, se contenter d'une simple affirmation de sympathie pour le projet français et proposaient que Briand fût chargé de communiquer, sans plus, son rapport à l'Assemblée. Briand s'y opposa. Il ne voulait porter son projet devant l'Assemblée qu'à la condition d'en recevoir mandat de ses collègues et mandat non seulement de l'exposer objectivement, mais de le soutenir et d'y développer ses conclusions.

Voici le texte de résolution qui fut adopté à l'unanimité, comme conclusion à ces débats :

« Les représentants des Etats européens, membres de la Société des Nations, réunis à Genève le 8 septembre 1930, après avoir pris connaissance des résultats de l'enquête instituée en vue de l'organisation d'un régime fédéral d'union européenne,

« Convaincus qu'une étroite collaboration des Gouvernements européens dans tous les domaines de l'activité internationale a, pour le maintien de la paix dans le monde, une importance capitale,

« Unanimes d'autre part à envisager l'exercice de cette collaboration en plein accord avec la Société des Nations et dans le respect de tout principe inscrit dans le Pacte,

« Décident de porter la question à l'ordre du jour de l'Assemblée. »

En rapprochant les termes de cette motion de ceux du mémorandum, on peut mesurer l'importance de la régression que Briand avait dû se résoudre à accomplir pour éviter l'échec immédiat de son projet. Dans le mémorandum, il était question de l'institution d'un lien fédéral et de l'établissement d'un régime permanent de solidarité conventionnelle entre les nations européennes. La conclusion d'un pacte d'ordre général et la création d'organes nouveaux étaient considérées comme des nécessités essentielles. Dans la motion du 8 septembre, il n'était plus question que d'une étroite collaboration des Gouvernements européens, ayant pour le maintien de la paix du monde une importance capitale. Et pourtant, on pouvait considérer ce résultat comme une victoire du Président du Conseil français, étant donné le tour qu'avait pris la discussion. Le moyen était ainsi donné à l'auteur du mémorandum de défendre son projet devant l'Assemblée, publiquement et dans les conversations privées dont l'importance est souvent beaucoup plus grande que celle des débats

officiels, ferme qu'il était dans sa résolution de réaliser les espérances exprimées à la fin de son rapport quand il avait écrit : « Si, comme la conviction en a été exprimée unanimement, cette union répond pour l'Europe à une nécessité vitale, ce sera l'œuvre de la vie, assistée de la volonté des peuples, de lui assurer tout son développement. »

Nous allons donc étudier maintenant ce que le projet d'Union européenne va devenir au contact de la vie.

Le projet d'Union européenne devant la XI^e Assemblée. — Chaque Assemblée de la Société des Nations gravite ordinairement autour d'un thème fondamental. Il y eut ainsi l'Assemblée du Pacte d'Assistance mutuelle, celle du Protocole, plus tard celle du désarmement, celle de l'admission de la Russie. La XI^e Assemblée fut celle de l'Union européenne.

A l'Assemblée le projet d'Union européenne allait être soumis aux critiques non plus seulement des nations européennes, mais, en outre, à celles des nations extra-européennes, qui faisaient partie de la Société des Nations.

La discussion générale avait été ouverte avec un discours du délégué canadien, Sir Robert Lair Borden, qui avait fait une allusion au problème du désarmement, dans le sens de la thèse anglaise, mais avait passé sous silence le projet d'Union européenne.

Aussitôt après, à la même séance du 11 septembre

1930, Briand prenait la parole, à un double titre, disait-il, d'abord comme délégué de la France, ensuite comme mandataire chargé par 27 nations européennes de faire à l'Assemblée une communication. Il tenait beaucoup à cette seconde qualité qui lui permettait de présenter son projet non seulement comme émanant de sa propre initiative, mais encore comme étant désormais l'expression d'une volonté commune à toute l'Europe.

Il s'attacha à démontrer qu'il s'agissait d'une action de paix, s'intégrant dans la Société des Nations, et ne pouvant réussir sans avoir le concours de tous les moyens moraux et matériels de la Société.

« Je suis à la tribune, déclara-t-il, pour vous dire, au nom des 27 nations européennes qui se trouvaient réunies ici il y a trois jours, qu'elles ont reconnu, après une longue étude, que leur collaboration dans toutes les activités internationales, *par une union réalisée*, est d'une importance capitale pour le maintien de la paix. » C'est en ces termes qu'il présentait à l'Assemblée la motion de la réunion européenne, cette réunion tenue, selon ses propres termes, « à côté de la Société des Nations », et il avait ajouté dans son discours les mots : « *par une union réalisée* » qui ne figuraient pas dans le texte de la motion. Puis aussitôt, il prononçait à nouveau ceux de lien fédéral, tout en ajoutant que pour établir un tel lien, il fallait agir avec prudence.

Il protestait enfin de son attachement à la Société des Nations, attachement tel qu'il n'aurait

pas une minute la pensée de persévérer dans son entreprise, si la Société des Nations disait aux nations européennes que cette entreprise était de nature à la diminuer et à l'affaiblir. Mais il croyait, au contraire, que des facilités nouvelles naîtraient pour elle de cette union des peuples européens. Non plus que contre la Société des Nations, son projet n'était dirigé, quoi qu'on ait pu dire, contre d'autres peuples que, de tout son cœur, la Société avait souhaité toujours voir entrer dans son sein. Personne dans le monde n'avait à gagner à ce que le désordre et l'impuissance de l'Europe se perpétuassent, à ce que le marché européen restât inorganisé. Et, après avoir ainsi développé les raisons qui lui paraissaient requérir l'union rapide des pays européens, il ajoutait, qu'avant de poursuivre leur entreprise, ces pays avaient besoin de l'approbation et des encouragements de la Société : « Nous voudrions, disait-il, pour finir, que vous sachiez que, dans toute notre entreprise, il y a un lien d'affection filiale qui nous relie à vous et nous voudrions bien, avant de faire un pas de plus, que la Société des Nations nous dise, comme elle l'a déjà dit dans des circonstances analogues : « Allez de l'avant, vous êtes dans la voie, vous marchez vers la paix. »

La discussion commença aussitôt. C'était encore l'époque où chaque nation voulait faire entendre sa voix à l'Assemblée et où des séances de nuit étaient parfois nécessaires.

M. Henderson, délégué de l'Empire Britannique, qui parla le premier après Briand, après avoir

exprimé la sympathie de son gouvernement pour la motion de la réunion européenne, formulait aussitôt l'espoir que toute décision finale ne serait votée que sous l'égide de la Société des Nations ; il voulait, d'autre part, être certain que le plan du Gouvernement français faciliterait les progrès du désarmement. Il liait ainsi l'initiative de Briand à l'idée qui tenait tant à cœur à son pays, celle d'un désarmement pur et simple, considéré comme nécessaire et suffisant pour assurer la paix du monde. Dans tous les débats de cette session de l'Assemblée, le désarmement fut présent aux côtés de l'union européenne. Le délégué du Canada y avait fait allusion. M. Blythe, délégué de l'Irlande, insista, à son tour, pour que « sans délai, le problème du désarmement fût poussé avec beaucoup plus de bonne volonté qu'auparavant et qu'en particulier un sérieux effort fût fait pour briser le cercle vicieux en vertu duquel le désarmement présuppose la sécurité et la sécurité, à son tour, présuppose le désarmement », c'est-à-dire, en d'autres termes, pour que cesse l'opposition entre la thèse britannique et celle de la France. La même question était posée par le Général Hertzog, au nom de l'Afrique du Sud, par M. Brennan, au nom de l'Australie, et par le Maharadjah de Birkaner au nom de l'Inde, de telle sorte que l'ensemble de l'Empire Britannique était d'accord pour porter le problème du désarmement au premier plan de l'activité internationale.

On ne pouvait guère espérer dans ces conditions que l'Allemagne n'insisterait pas sur le même

point. Son délégué, le Dr Curtius, ne manqua pas de rappeler « l'obligation juridique et morale du désarmement », qui incombait à tous les Gouvernements. L'Italie, par la voix de M. Scialoja, soutint exactement la même thèse, celle du désarmement obligatoire sans condition préalable de sécurité, à laquelle M. de Michelis, son second délégué, avait fait allusion la veille, et la plupart des Gouvernements extra-européens, en dehors même de l'Empire Britannique, insistèrent, de même, pour le progrès du désarmement. En dépit de la prudence française, si justifiée par les événements qui devaient se produire, la Conférence du désarmement s'avavançait à grands pas.

Cette allusion à la question du désarmement ne nous éloigne qu'en apparence de notre sujet, car il est impossible de détacher l'étude de la question de l'Union européenne d'un certain nombre d'autres événements internationaux, auxquels elle a été étroitement liée en fait. La Conférence du désarmement constitue l'un de ces événements où le problème européen sera posé plus d'une fois.

Relativement au projet de Briand, les débats de l'Assemblée ont apporté un certain nombre de considérations intéressantes.

D'abord, ils ont permis de connaître l'avis des Gouvernements extra-européens qui n'avaient pas été appelés à prendre part à la consultation du Gouvernement français. Leur opinion présentait, quant à l'avenir du projet, une importance essentielle, puisque, étant donnée la proposition prise par les Gouvernements européens qui entendaient

tous, bien qu'avec des modalités différentes, réaliser leur union dans le cadre de la Société des Nations, l'acquiescement des membres non européens de la Société apparaissait comme essentiel.

De tous les orateurs des pays extra-européens qui prirent part à la discussion, il semble que ce soit le délégué de Cuba, M. Ferrara, qui ait présenté la défense du projet français la plus intéressante d'un point de vue non européen.

Après avoir salué le projet comme devant apporter un développement plus large des institutions juridiques appelées à régler les antagonismes entre les Etats, à donner une nouvelle impulsion à la Société des Nations, et à faciliter le désarmement mondial, il n'hésitait pas à déclarer, sans ambages, qu'il considérait « la tendance organisatrice de l'Europe comme un bien, non seulement pour l'Europe même, mais aussi pour son pays et, à son avis, pour toutes les Amériques et pour le monde entier ».

Puis il réfutait l'objection consistant à présenter l'union européenne comme une réponse au panaméricanisme, lequel constituait en réalité « une négation absolue des égoïsmes continentaux ».

Il examinait ensuite le problème sous son aspect économique, soulignait l'interdépendance étroite des marchés les plus lointains et voyait un immense bienfait dans une organisation qui laisserait à chacun la faculté de produire, depuis les matières premières, jusqu'aux produits manufacturés et agricoles, ce qu'il peut faire le mieux et le plus facilement, sans créer artificiellement des pro-

ductions coûteuses qui portent un égal préjudice à l'économie nationale et internationale.

Rappelant, d'autre part, l'origine européenne des populations d'Amérique, il concluait que le sentiment et l'intérêt devaient leur faire suivre avec une vibrante sympathie les initiatives de paix et d'union européenne, ayant, en outre, ajouté que, tôt ou tard, la Russie devrait, sous telle ou telle forme, prendre part à la nouvelle vie de l'Europe.

Le délégué du Chili, M. Villejas, remarquait lui aussi l'interdépendance économique des deux continents américain et européen, en prenant pour exemple l'entente internationale relative au nitrate de soude. Une union européenne, réalisée dans le cadre et au sein même de la Société des Nations, ne pouvait, selon lui, soulever d'appréhensions d'aucune sorte et il était d'accord avec M. Ferrara pour déclarer que le « panaméricanisme » et le « paneuropéisme » n'étaient pas des termes opposés.

Le délégué de la République d'Haïti, M. Dantès Bellegarde, déclarait s'imaginer la surprise que l'Assemblée pouvait éprouver d'abord à voir se présenter à sa tribune, après les représentants des plus grandes puissances du monde, celui d'un tout petit Etat lointain, et soulignait ainsi la beauté incontestable, mais en même temps certaine incon séquence de la Société des Nations.

En dépit de ce que l'auteur du projet européen avait écrit dans son mémorandum, il y voyait le désir d'affranchir l'Europe de l'impérialisme économique et financier des Etats-Unis. Cet impérialisme ressortait de son discours comme pesant

assez lourdement sur l'Amérique latine qui voyait « défiler derrière chaque capitaliste yankee les régiments de l'infanterie de marine ou se profiler les silhouettes formidables des super-dreadnoughts des Etats-Unis », et le délégué de la République d'Haïti souhaitait que cet impérialisme fût place à une collaboration panaméricaine intime, instituée sur la base de l'indépendance absolue des Nations. Mais ce panaméricanisme ainsi défini, il ne le voyait pas comme une machine de guerre contre les groupements d'intérêts politiques et économiques susceptibles de se constituer dans les autres parties du monde et, après avoir saisi l'occasion de formuler devant l'Assemblée des Nations les griefs de son pays contre les Etats-Unis, il se ralliait ainsi, en définitive, à la thèse de la collaboration entre les continents.

Cette idée d'une coopération économique entre l'Amérique et l'Europe était soutenue également par M. Lopez, délégué de la Colombie qui, s'il parlait avec moins d'amertume que M. Dantès Bellegarde des rapports entre les Etats-Unis et les nations latino-américaines, considérait, avec le délégué de Cuba, que des relations panaméricaines intimes n'excluaient nullement des rapports plus étroits avec l'Europe (1).

C'est encore l'aspect économique du problème qui retint d'abord l'attention des délégués de l'Uruguay. M. Pedro Cosio se plaignit que l'intérêt des conférences économiques internationales

(1) P.-V., 4^e séance.

ait été jusqu'alors limité à l'Europe. Il reconnaissait, par là, implicitement la nécessité de créer une organisation européenne destinée à résoudre les problèmes spéciaux à l'Europe pour faciliter la solution des problèmes universels. M. Guani (1) établissait ensuite un parallèle entre l'union panaméricaine et le projet du Gouvernement français. Il rappelait l'œuvre de cette union qui « a produit des résultats d'une incontestable utilité internationale », a contribué à l'entente de tous les pays de l'union et abouti à la conclusion d'accords en matière de relations économiques, commerciales, douanières, de communications et de transit, de codification du droit public, de coopération intellectuelle et dans beaucoup d'autres domaines encore. Mais, à la différence du projet européen, jamais l'union panaméricaine n'a été inspirée par les craintes de guerre qui assaillent les pays du Vieux Continent où il semble bien que le facteur politique soit le premier à considérer pour réaliser une union. Le délégué de l'Uruguay ne voyait dans la création d'ententes régionales, prévues d'ailleurs par le Pacte, aucun élément susceptible de porter atteinte à l'universalité de la Société des Nations. Toutefois, il ajoutait qu'une entente régionale n'est pas exactement la même chose qu'une union fédérale de tout un continent, car l'idée de confédération implique la constitution d'organes propres de gouvernement et certaines limitations apportées à la souveraineté des Etats,

(1) P.-V., 10^e séance.

ce qui peut entraîner des conséquences quant aux relations de la Fédération avec la Société des Nations. Mais il s'agissait là d'une question de mots, certaines des appréhensions que le projet a pu provoquer résultant en partie, d'après M. Guani, du nom de baptême dont on a désigné, dès avant sa naissance, la future organisation européenne. Aussi estimait-il que cette organisation ne pouvait engendrer aucune opposition nuisible entre des groupements internationaux quelconques et qu'elle ne pouvait être que favorable à la collaboration pacifique de tous les peuples du globe.

M. Antuna (1), enfin, en intervenant au sujet du comité d'arbitrage et de sécurité, comparait les conditions de l'arbitrage en Amérique et en Europe et, constatant d'une part l'aspect particulier du problème de la sécurité en Europe et, d'autre part, la lenteur des progrès de l'arbitrage sur le continent américain, il déclarait que l'état de choses existant en Europe ne lui causait aucune surprise.

Le délégué du Paraguay, le Dr Caballero de Bedoya, n'éprouvait, lui non plus, aucune crainte de voir l'Union européenne préparer l'antagonisme des continents, à la condition d'être créée au sein de la Société des Nations, comme une entente régionale ou comme une décentralisation continentale. Il s'agissait, selon lui, d'une application légitime de l'article 21 du Pacte, c'est-à-dire « d'un accord régional ouvert, tendant à préciser ou à

(1) P.-V., 13^e séance.

compléter les engagements pris dans le Pacte en vue du maintien de la paix ou de la collaboration internationale, instituant un contrôle du tout sur les parties et se différenciant nettement des anciennes alliances » et, bien que le Paraguay eût préféré une organisation universelle, ce qu'il a prouvé en signant le Protocole de 1924, il reconnaissait la nécessité de rechercher le salut dans les accords régionaux, quoique cet instrument, d'ordre universel, eût dû être abandonné. Il ajoutait que l'universalité de la Société des Nations risquerait d'ailleurs d'être une cause de faiblesse si l'on ne recourait à l'article 21 du Pacte pour répartir par groupes les Etats ayant des intérêts analogues et coordonner ensuite l'action de ces groupes dans la Société des Nations.

Ainsi, les gouvernements sud-américains accueillaient, en général, favorablement l'idée d'une union européenne à laquelle ils étaient préparés par le « panaméricanisme ». Ils semblaient enclins à accepter une orientation de la Société des Nations vers la formation de groupements régionaux, vers ce qu'on a appelé le « continentalisme », idée qui constituait un élément essentiel de la thèse paneuropéenne du Comte Coudenhove-Kalergi (1). Celui-ci assignait comme l'un des buts du mouvement paneuropéen de diviser la Société des Nations en groupes (2) et de substituer à la centralisation de

(1) *Paneurope*, traduction française, p. 83 et suiv.

(2) Coudenhove-Kalergi préconisait la constitution de cinq groupements : les groupements panaméricain, paneuropéen, britannique, russe et mongol (Japon et Chine).

Genève un fédéralisme entre Etats, afin de permettre, disait-il, aux Etats-Unis et à la Russie d'entrer dans la Société des Nations sans, pour cela, abandonner quoi que ce soit des bases mêmes de leur politique internationale, chaque groupe réglant les conflits pouvant s'élever entre ses membres et la Société des Nations, n'ayant plus à connaître ainsi que des conflits intéressant deux ou plusieurs de ces groupes.

Briand, d'autre part, avait, dans son discours à l'Assemblée, déclaré s'être entretenu avec des « hommes publics et de grands hommes d'affaires des Etats-Unis » et ceux-ci, avait-il dit, « considéraient comme une injure à leur égard qu'on pût leur prêter un sentiment aussi étroit que celui de vouloir laisser les peuples d'Europe dans un état de désordre et d'impuissance ».

L'homme d'Etat français, en parlant ainsi, semblait être bien renseigné sur l'état d'esprit qui régnait aux Etats-Unis à l'égard de l'idée paneuropéenne. M. N. M. Bukler, Président de l'Université Colombia et Directeur de la Dotation Carnegie, dans une interview donnée par lui au *New-York Times* pendant la guerre et reproduite dans un volume publié plus tard (1), avait déclaré : « La substance de futurs Etats-Unis d'Europe, une fédération plus ou moins formelle des pays souverains de l'Europe, voilà ce qui peut sortir de la faillite du système national actuel qui s'est révélé inca-

(1) *A world in ferment*, New-York, Charles Scribner's, 1918.

pable d'adapter le gouvernement des peuples aux progrès de la civilisation. » D'autre part, un représentant des Etats-Unis assistait à titre privé, il est vrai, au Congrès paneuropéen tenu à Vienne en 1926.

En dépit de la réserve formulée par le représentant du Paraguay qui redoutait dans la constitution de groupements régionaux l'éventualité d'un certain particularisme juridique, l'Amérique, dans son ensemble, manifestait ainsi beaucoup plus de sympathie que d'hostilité à l'égard du projet d'union européenne.

Les autres continents lui marquaient un moindre intérêt et une plus grande défiance.

La Chine n'était pas hostile, mais considérait la question d'un point de vue assez lointain. Son délégué, M. Chao Chu Wu, déclarait voir dans l'institution d'une union européenne le début d'une organisation de groupes continentaux, qui constitueraient un lien entre les groupes régionaux d'Etats préconisés par M. Schober et venant ensuite s'intégrer dans une confédération universelle, conformément à l'idée de la grande communauté exprimée par Confucius.

Quant au Japon (1), il fut assez réticent. Il approuva le principe comme susceptible d'affermir la paix mondiale, à la condition que l'union fût instituée dans le cadre de la Société des Nations.

L'Australie (2) exprimait une opinion semblable.

(1) Discours de M. Matsudaira à la 9^e séance de l'Assemblée (15 septembre 1930).

(2) Discours de M. Brennan à la 9^e séance de l'Assemblée (15 septembre 1930).

Mais le délégué de la Perse, M. Hussein Kan Ala, ne dissimulait pas que son pays avait considéré le projet d'union européenne comme « une tendance, de la part des pays européens à se grouper vis-à-vis des autres continents ou à se désintéresser des pays en dehors de l'Europe à un moment où l'interdépendance et l'enchevêtrement des intérêts de tous les pays exigeaient plutôt une collaboration mondiale plus étroite ».

La critique la plus nette fut formulée par le représentant de l'Inde. « N'y a-t-il pas un danger, demanda-t-il, dans cette période de début de la Société des Nations, qu'un plan d'union européenne plus étroite puisse donner lieu à des malentendus en dehors de l'Europe et être considéré comme contraire à la conception fondamentale du Pacte, à savoir que la Société des Nations existe, non pour l'Europe, non pour l'Asie, mais pour le monde entier. » Et sa critique fut accompagnée d'une menace : « L'impression que l'Europe, ajouta-t-il, grâce à sa maîtrise des sciences appliquées, est mieux organisée que la plupart des vieux Etats et de quelques-uns des pays jeunes en dehors de l'Europe et qu'elle cherche à consolider sa situation industrielle au détriment de parties du monde moins favorisées pourrait, on le conçoit, aboutir à des conséquences qu'aucun membre de la Société des Nations ne saurait désirer. »

Si les débats de l'Assemblée ont ainsi permis de connaître les sentiments des gouvernements européens, tel ne fut pas leur seul intérêt, car les Puissances européennes, de leur côté, ne se sont

pas bornées à y renouveler, purement et simplement, les arguments de leurs réponses au mémorandum. C'est ainsi que le discours de M. Scialoja contenait, sur la genèse historique de la communauté européenne, des considérations très intéressantes, tout en faisant ressortir l'extrême difficulté qu'il y a à distinguer les problèmes réellement européens de ceux qui présentent un caractère universel. M. Molta, aux conclusions duquel déclarait se rallier M. Scialoja, avait, au nom de la Suisse, exprimé nettement son appréhension de voir la future organisation européenne créer, avec la Société des Nations, un dualisme dangereux pour celle-ci au point que, tout en prétendant contribuer à sauver la grande idée de Briand, il s'efforçait de l'intégrer si parfaitement dans la Société des Nations qu'elle perdit à peu près toute existence propre. Pour atteindre son but, il avait recommandé à l'Assemblée de ne prendre aucune décision avant qu'il fût procédé au sein d'une de ses commissions, la sixième, celle des questions politiques, à des discussions « nécessaires et fécondes ».

Le Dr Curtius, qui avait remplacé Gustav Stresemann à la tête de la délégation allemande, prononçait, lui aussi, un long discours dans lequel, en dehors du problème du désarmement, il touchait à plusieurs questions précises autant que sérieuses. Comme d'autres délégués, il avait été amené à parler des minorités, sujet qui n'avait jamais cessé d'occuper la Société des Nations, mais qui prenait une importance nouvelle le jour où le projet d'union

européenne semblait devoir fixer plus immuablement les frontières existantes.

Le Dr Curtius estimait qu'il était indispensable d'aborder dès le début le problème européen dans son ensemble, sans en exclure aucun aspect. Il était ainsi amené à présenter des observations d'ordre économique d'une importance particulière et à poser en termes précis la question de la clause de la nation la plus favorisée pour laquelle il demandait une interprétation claire et nette, et qu'il voulait voir examiner dans ses rapports avec le système des contingents douaniers. C'est un point qu'il convient de retenir, car la clause de la nation la plus favorisée jouera, dans la suite des travaux de la future Commission d'Etude pour l'Union européenne, un rôle de premier plan. « Lorsqu'on parle d'union économique européenne, ajoutait-il, cela revient, en réalité, à une union économique douanière européenne » et, se demandant suivant quel processus une œuvre aussi considérable pourrait être réalisée, il attirait aussitôt l'attention sur la voie des ententes régionales que venait de recommander M. Schober, Chancelier de la Confédération autrichienne, laissant prévoir ainsi le projet d'union douanière austro-allemande qui devait faire bientôt un certain bruit en marge des discussions de la Commission européenne. Il présentait ces ententes régionales comme une tentative de solution partielle du problème, au même titre que les projets de préférence douanière européenne contenus dans les résolutions des Conférences agraires de Sinaïa et de Varsovie

dont il fut question, souvent aussi, au cours de ces débats, dont l'incidence devait être grande sur l'orientation des travaux de la future commission d'études.

Ce qu'avait dit M. Schober, à quoi renvoyait le Dr Curtius, c'est que, parmi les grandes idées défendues par Briand, il relevait le programme d'un rapprochement économique européen. Mais une convention ayant trait à l'Europe entière ne pouvait se concevoir avant l'Assemblée suivante, c'est-à-dire avant un an au moins. Or, pour certains Etats, parmi lesquels était l'Autriche, cette voie serait trop longue. Il fallait donc recourir à la « voie organique et synthétique » en appliquant la nouvelle politique d'entente économique aux Etats qui se complètent réciproquement. Aucun caractère politique ne devait être attribué à ces efforts. Le Chancelier Schober avait donné, comme exemple de ces ententes, la coopération envisagée récemment par les Etats agricoles de l'Est, exemple bien choisi et tout à fait à l'ordre du jour, car les effets de la crise économique, dénoncés à l'Assemblée par M. de Michelis, Président de l'Institut international d'Agriculture en même temps que délégué de l'Italie, comme particulièrement sensibles dans les pays agricoles, avaient conduit les Etats de l'Est européen à se concerter en vue de porter remède à la baisse considérable des prix et à la mévente de leurs céréales. La conférence préliminaire en vue d'une action économique concertée, tenue à Genève le 7 février 1930, avait donné aux représentants de ces Etats une première occasion d'exprimer leurs

doléances (1). C'est alors que commencèrent de se dessiner les contours d'un bloc des Etats agricoles. Une cristallisation partielle de ces Etats avait été tentée par la Petite Entente à sa conférence de Strbské Pleso du 25 juin 1930 (2). L'œuvre entreprise fut continuée à la Conférence de Bukarest où furent associés cette fois aux représentants de la Petite Entente ceux de la Hongrie (3), et la Conférence de Bukarest fut elle-même suivie de celle de Sinaïa (4). Le but commun de ces trois conférences était de transformer la Petite Entente d'un groupement politique en un groupement économique qui se serait lui-même élargi par l'accession de la Hongrie et ensuite de l'Autriche (5). Il n'avait été question à ces conférences que d'une organisation limitée à l'Europe danubienne lorsque, de son côté, la Pologne prit l'initiative d'une conférence qui se tint à Varsovie le 28 août 1930. Cette conférence tendait à résoudre la crise agricole sur des bases plus larges, en embrassant dans une même entente tous les Etats agricoles d'Europe, depuis l'Estonie jusqu'à la Bulgarie (6). L'œuvre de ces conférences fut évoquée à l'Assemblée par M. Zaleski, délégué de la Pologne, qui la représenta comme une étape sur la voie des accords régionaux d'ordre écono-

(1) La crise des Etats agricoles européens et l'action internationale. Publications de la Conciliation internationale (Dotation Carnegie), 1^{er} vol., 1931, p. 88.

(2) *Ibid.*, p. 121.

(3) *Ibid.*, p. 128.

(4) *Ibid.*, p. 135.

(5) *Ibid.*, p. 143.

(6) *Ibid.*, p. 143 et suiv.

mique, devant préparer le terrain pour la grande œuvre d'organisation générale que constituait le projet de Briand, et par M. Miropesco, délégué de la Roumanie, qui considérait ces ententes régionales comme « les piliers de la grande construction » de l'édifice fédéral européen.

Les effets de la crise agricole, ainsi que l'opportunité d'accords régionaux furent, de même, mentionnés par M. Procope, délégué de la Finlande, par le Comte Apponyi, délégué de l'Autriche, et par M. Bouroff, délégué de la Bulgarie. Ce dernier avait insisté pour que fussent renvoyées devant la 2^e Commission de l'Assemblée (celle des questions économiques) diverses questions concernant l'échange des produits agricoles, conformément à une demande émanant des délégations de la Bulgarie, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Pologne, de la Roumanie, de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie.

C'est ainsi qu'au cours des débats de l'Assemblée se précisaient certains aspects économiques et techniques du problème européen, dont toute considération politique n'était pas toujours absente, quoi qu'on pût dire.

Les aspects politiques, considérés de la manière la plus directe, ne furent pas, d'ailleurs, passés sous silence.

C'est en effet ce débat européen qui offrit au Comte Apponyi l'occasion de poser, pour la première fois devant l'Assemblée, la question de la révision des traités.

Création de la Commission d'Etude. — Mais c'étaient MM. Marinkovitch, délégué de la Yougoslavie, et Politis, délégué de la Grèce, qui devaient, le premier dans une intervention courte et énergique, le deuxième dans un discours remarquable et substantiel, préparer la solution politique immédiate du problème posé.

En dehors des débats officiels, des conversations privées qu'on pourrait qualifier de véritables négociations se tenaient, selon la pratique genevoise, entre les délégués. La partie était engagée entre ceux qui demandaient la création d'un comité spécial pour étudier la question de l'union européenne et ceux qui, selon la thèse de M. Motta, étaient partisans d'en confier l'examen à la sixième Commission, conformément à la procédure ordinaire de l'Assemblée, c'est-à-dire, en réalité, entre ceux qui tenaient vraiment au succès de l'initiative de Briand et ceux qui, sans oser l'attaquer de front, cherchaient à réduire à néant un projet dont ils étaient, au fond, les adversaires.

C'est la première de ces deux solutions que soutint avec vigueur M. Marinkovitch : « Mon avis, dit-il, est que l'Assemblée, en approuvant l'idée de l'organisation d'une collaboration plus étroite des Etats européens, doit charger un comité *ad hoc* composé de représentants de tous les Etats européens d'étudier cette question. Ce comité pourra charger encore plusieurs sous-comités techniques d'accomplir les travaux préparatoires.

« Le premier délégué de la Suisse a suggéré, comme procédure normale, la procédure ordinaire

devant l'Assemblée, le renvoi devant la sixième commission. Je serais absolument de son avis si nous étions venus devant l'Assemblée avec un projet défini et précis. Mais nous avons eu des scrupules à le faire avant d'avoir obtenu l'autorisation de l'Assemblée. Dans ces conditions, je ne vois pas sur quoi discuterait aujourd'hui utilement la sixième commission... »

Et, répondant à la question posée par le délégué de Cuba, il ajoutait : « Oui, aidez-nous et gardez-vous bien de diminuer en quoi que ce soit notre responsabilité par votre collaboration. Si cette idée ne doit pas se réaliser, il ne faut pas qu'on puisse croire que la faute en incombe aux Américains ou aux Asiatiques ; il faut qu'on sache que c'est nous, les Européens, qui n'avons pas voulu, qui n'avons pas su ou qui n'avons pas pu la réaliser. »

Aussitôt après, M. Politis, partisan, lui aussi, de la création d'un comité spécial, s'était élevé, à son tour, contre l'argumentation de M. Motta. Il considérait comme entièrement erronée la crainte du délégué de la Suisse, relative aux dangers que comporterait pour la Société des Nations un dualisme d'organisation. M. Politis ne voyait, pour sa part, que des avantages dans tout effort ayant pour but d'établir l'unité, là où régnait la diversité. Le projet d'union européenne constituait un exemple contagieux, puisqu'il avait suffi, l'année précédente, de prononcer les premiers mots de rapprochement entre les peuples d'Europe pour qu'aussitôt les représentants des pays balkaniques, à un congrès universel de la paix, eussent la pensée

d'envisager une collaboration de ces mêmes pays et leur pensée avait pris corps, car bientôt devait se tenir la première Conférence balkanique.

Exposant la genèse de l'idée paneuropéenne, M. Politis faisait apparaître en pleine lumière l'obstacle auquel s'étaient heurtées toujours les formules tendant à assurer la sécurité et à améliorer le droit international. « Cet obstacle, disait-il, le manque d'organisation, c'est ce qu'un auteur a appelé : « l'anarchie des souverainetés ». Au début de son discours, il avait dit : « J'ai constaté qu'il est impossible d'arriver à un accord international si les pays qui se rendent à une conférence tiennent à ne rien abandonner de leur droit naturel. « Réflexion profonde où l'expérience du juriste se confond avec le bon sens. Paroles dont M. Politis devait aussitôt réduire la portée dans la suite de son discours, tant le mythe de la souveraineté était vivace et puissant. Mais, ramené par la logique du raisonnement à cette idée d'ordre, d'ordre social et d'ordre international qu'il considérait comme dépendants l'un de l'autre, il essayait d'indiquer le processus que devrait suivre la future organisation européenne. Il rappelait les débuts modestes et la lente progression de toutes les fédérations existantes et, tenant compte des enseignements de l'histoire, il disait qu'à son sens, il faudrait que la forme qu'on donnerait à l'Union européenne fût assez souple pour ménager toutes les situations, pour permettre à tous les Etats, même à ceux qui, par les intérêts qu'ils ont à travers le monde, ont des centres de gravité plus forts hors de l'Europe

qu'en Europe même, de participer, dans la mesure qu'ils jugeront utile, à cette collaboration européenne. Ainsi pourraient être réglées les difficultés de transformation et de développement de l'Union à mesure que le besoin s'en ferait sentir, en allant du simple au composé, de l'analyse à la synthèse.

Ces deux discours avaient été prononcés à la séance du 15 septembre. Le lendemain, la délégation française déposait sur le bureau de l'Assemblée un projet de résolution ainsi conçu (1) :

« L'Assemblée,

« Ayant pris connaissance avec une vive satisfaction de la résolution adoptée à Genève le 8 septembre 1930 par les représentants des Gouvernements européens membres de la Société des Nations ;

« Convaincus comme eux que l'étroite collaboration des Gouvernements européens dans tous les domaines de l'activité internationale a, pour le maintien de la paix, une importance capitale ;

« Partageant leur opinion unanime sur la nécessité qu'une telle collaboration, quelque forme qu'elle revête, se poursuive dans le cadre de la Société

(1) Ce projet était signé par les représentants de l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bolivie, l'Empire Britannique, la Bulgarie, le Canada, le Chili, la Chine, la Colombie, Cuba, le Danemark, la République Dominicaine, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, le Guatemala, la Hongrie, Haïti, l'Etat libre d'Irlande, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lithuanie, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, la Perse, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, le Salvador, le Siam, la Suède, la Suisse, la Tchéco-Slovaquie, l'Uruguay, le Vénézuëla et la Yougoslavie.

des Nations, en plein accord avec elle et dans l'esprit du Pacte ;

« Invite les Gouvernements des Etats européens membres de la Société des Nations, agissant avec le concours du Secrétariat, en tant que commission de la Société, à poursuivre l'enquête déjà entreprise et dont le mémorandum français du 17 mai 1930 et les réponses qui y ont été faites constituent les premiers éléments ;

« Leur rappelle que, dans la mesure où une telle collaboration leur paraîtra utile pour le progrès de leur étude, ils ont la possibilité de la poursuivre en liaison avec les membres non européens, ainsi qu'avec les Gouvernements européens non membres ;

« Et demande que les premiers résultats de cette étude soient consignés, autant que possible, sous forme de propositions concrètes, dans un rapport qui devra être établi en temps utile pour être soumis à la prochaine Assemblée ;

« Les délégations soussignées, en saisissant l'Assemblée du projet de résolution qui précède, ont l'honneur de prier le Président de vouloir bien appeler l'Assemblée à se prononcer sur son adoption, sans formalités préalables, dans les conditions prévues à l'article 14, § 2 du règlement intérieur. »

Il avait été statué sur la suite à donner à ce projet à la séance du lendemain matin 17 septembre. A cette séance, le Président fit connaître qu'un grand nombre de délégations avaient attiré son attention sur le fait qu'il serait préférable de modifier légèrement la rédaction d'un paragraphe du projet de résolution, celui qui était ainsi conçu :

« L'Assemblée
...leur rappelle que, dans la mesure où une telle collaboration leur apparaîtra utile pour le progrès de leur étude, ils ont la possibilité de la poursuivre en liaison avec les membres non européens, ainsi qu'avec les Gouvernements européens non membres. »

La modification proposée devait porter sur la substitution des mots « avec les gouvernements non membres » aux mots « avec les gouvernements *européens* non membres », c'est-à-dire sur la suppression du mot « européens ».

Personne ne demanda la parole et la résolution, ainsi modifiée, fut adoptée à l'unanimité le 17 septembre 1930.

« En conséquence, déclara le Président, l'Assemblée a décidé la constitution d'une commission de la Société, dont la tâche et les conditions de travail sont fixées dans le projet de résolution même. »

Dans cette résolution, il y avait lieu de retenir surtout qu'il s'agissait d'une commission de la Société des Nations, devant agir avec le concours du Secrétariat, dans le but de poursuivre l'enquête entreprise sur la question d'une union européenne et dont le mémorandum français et les réponses qui y avaient été faites constituaient les premiers éléments. Il était demandé aux membres de cette commission, initialement composée des représentants des Etats européens membres de la Société des Nations, de consigner les premiers résultats de cette étude, autant que possible, sous forme de propositions concrètes dans un rapport qui serait soumis à la prochaine Assemblée.

La modification apportée au texte du projet avant son adoption indiquait que la volonté de la majorité était de faire de cette commission une simple commission de la Société des Nations, semblable aux autres, où collaborent tous les Etats, membres ou non de la Société des Nations, dans la mesure où leur concours technique et politique peut être utile. Comme l'a écrit M. Georges Ralli (1), « l'Assemblée en refusant, dans la résolution, à opérer une discrimination entre les Etats européens et non européens, marquait l'intégration du nouvel organisme dans la Société des Nations ».

Tel était le résultat auquel aboutissait le projet français, après une année de travail dans les chancelleries et une semaine de débats à Genève. S'il est modeste, comparé aux suggestions du mémorandum, il est assez conforme aux conclusions du rapport établi par Briand pour rendre compte de la mission dont il avait été chargé. Le Président du Conseil français avait constaté en effet, dans ce rapport, l'accord de la plupart des Gouvernements pour mettre au programme des travaux de la première réunion l'examen de l'organisation à donner à l'union et avait suggéré la possibilité de confier à une « commission d'étude ou d'enquête » le soin de poursuivre cet examen.

Il nous a paru nécessaire de nous arrêter assez longuement à ces débats, car il semble qu'il y fut dit à peu près tout ce qui pouvait l'être pour ou contre l'union européenne dans l'état actuel des

(1) *Op. cit.*, p. 144.

choses. Jamais, depuis lors, une discussion d'ensemble de cette envergure n'a été ouverte sur la question. Faut-il penser qu'elle a été portée prématurément dans le domaine des réalités politiques ? En tout cas, un tel débat pouvait seul permettre de savoir dans quelle mesure était réalisable une organisation de l'Europe, que l'existence d'un chaos, plein de périls, rendait extrêmement désirable.

CHAPITRE II

PREMIÈRE, DEUXIÈME, TROISIÈME ET QUATRIÈME SESSIONS DE LA COMMISSION D'ÉTUDE

Nomination de Briand à la présidence de la Commission.
— Etablissement de la charte de la Commission. — Participation des Etats européens non membres de la Société des Nations : Russie, Turquie, Islande. — Examen des problèmes économiques. — Conférences de Paris pour l'écoulement des stocks de céréales danubiennes. — Tarifs préférentiels. — Projet d'union douanière austro-allemande. — Mémoire constructif français.

Première session de la Commission d'Etude.

La Commission européenne de la Société des Nations qui n'avait pas encore de dénomination plus précise, instituée par le vote de l'Assemblée du 17 septembre, se réunit dès le 23 septembre 1930 pour tenir sa première session. Un certain nombre de délégués non européens assistaient à la réunion.

Sur la proposition de M. Henderson, Briand fut nommé président par acclamation et, pour marquer une fois de plus les liens étroits qui devaient unir la Commission nouvellement créée au Secrétariat de la Société des Nations, il fit aussitôt désigner, de la même manière, comme secrétaire de la Com-

mission, Sir Eric Drummond, le propre secrétaire général de la Société des Nations. Il fut ensuite décidé que tout Etat aurait à désigner un membre titulaire et un suppléant et la commission adopta immédiatement un plan pour ses premiers travaux.

Le Secrétaire général reçut la mission de compléter la documentation devant constituer, avec le mémorandum français et les réponses qui y avaient été faites, la matière des délibérations futures. Il devrait, en particulier, suivre de très près les travaux de la Conférence des Gouvernements qui allait se réunir prochainement pour chercher un remède aux difficultés économiques (2^e Conférence internationale en vue d'une action économique concertée réunie le 17 novembre 1930).

Briand fit encore allusion à la participation des Etats non membres de la Société des Nations, réservant la question pour une de ses prochaines réunions et se déclarant prêt à accueillir les suggestions qui pourraient être faites à ce sujet.

Enfin la Commission dut se donner un nom. Ceux de « Commission d'Union européenne » et de « Commission d'étude pour l'Union européenne » furent proposés. M. Scialoja, au nom de l'Italie, déclara que cette dernière formule était préférable et reçut les approbations de ses collègues. Nom modeste, nota Briand, en concluant à l'adoption de la formule. Il y avait loin, à la vérité, de l'organisme projeté dans le mémorandum à cette commission, dont la majorité de ses membres voulait qu'elle s'intitulât seulement « Commission d'étude ». Briand, néanmoins, après avoir pu constater au

cours de ces discussions que les difficultés à vaincre pour atteindre le but qu'il se proposait étaient plus grandes encore qu'il ne l'avait prévu, résolut de tirer, sans attendre, tout le profit possible de l'instrument rudimentaire que l'Assemblée de la Société des Nations lui laissait entre les mains, tout en gardant l'espoir et la volonté tenaces de le perfectionner et de le développer.

Deuxième session de la Commission d'Étude.

La deuxième session de la Commission se tint à Genève du 16 au 21 janvier 1931, en même temps que le Conseil de la Société des Nations. Les vingt-sept Gouvernements européens y étaient représentés. La Chine et le Japon avaient envoyé un observateur.

La Commission avait à sa disposition les suppléments d'information qu'elle avait demandés : 1^o un rapport du Secrétaire général énumérant les efforts accomplis depuis dix ans par la Société des Nations au bénéfice de l'organisation européenne (1) :

a) Dans le domaine de la vie économique et financière (programme d'action économique concertée, mise en vigueur de la convention commerciale, convention pour l'abolition des prohibitions, ratifiée par 18 Etats européens, écoulement des stocks de céréales et problèmes du crédit agricole

(1) Publications de la S. D. N., 1930, VII 6, n^o 693, M. 290, 1930, VII (C. E. U. E., 2).

dans les pays de l'Europe Orientale, double imposition et évasion fiscale, documents statistiques concernant les relations entre l'Europe et les autres parties du monde);

b) Dans le domaine de l'organisation des communications et du transit (statut international de la radiophonie, conférence européenne pour la circulation routière, coopération entre les aéronautiques civiles, unification du droit fluvial européen, transport de produits agricoles, protectionnisme indirect, régime des passeports, cartes d'émigrants, etc.);

c) Dans le domaine de l'organisation d'hygiène (lutte contre les épidémies en Europe, mortalité européenne, hygiène rurale, assurance-maladie en Europe).

2^o Un mémorandum du directeur du Bureau international du Travail (1) sur certaines questions intéressant particulièrement les Etats européens (réglementation du travail dans les usines de charbon, dans la batellerie des grands fleuves, accrochage automatique des wagons, migrations et protection des travailleurs étrangers, aspects spécifiquement européens du problème du chômage).

Le Directeur du B. I. T., dans ce mémorandum, manifestait sa sympathie pour le projet d'union européenne, en ajoutant que les questions relatives au travail seraient traitées d'une façon plus utile par le mécanisme spécial du B. I. T. que par les procédures diplomatiques qui pourraient être ins-

(1) Publications de la S. D. N., N^o C 39, M. 19, 1931, VII (C. E. U. E., 6).

tituées en vue d'assurer le fonctionnement de l'Union européenne.

3^o Les suggestions concrètes : *a*) du Gouvernement allemand (1), demandant, notamment, l'inscription à l'ordre du jour de la Commission de la participation des Etats non membres de la Société des Nations ;

b) du Gouvernement belge (2), attirant, en particulier, l'attention sur la question du transport et du transit d'énergie électrique considéré du point de vue européen et sur celle du traitement des étrangers ;

c) du Gouvernement danois (3), demandant la constitution de trois sous-commissions chargées d'étudier : la première, l'organisation de la coopération européenne ; la deuxième, les questions politiques ; la troisième, les questions économiques, pour lesquelles il semblait désirable de procéder à des négociations particulières entre les Etats européens ;

d) du Gouvernement yougoslave, rappelant les conventions de la Conférence pour l'unification du droit fluvial de 1930, auxquelles ont participé les seuls Etats européens, ainsi que les résolutions de la deuxième Conférence en vue d'une action économique concertée.

(1) Publication de la S. D. N., C 10, M. 7, 1931, VII (C. E. U. E., 4).

(2) Publication de la S. D. N., C 706, M. 298, 1930, VII (C. E. U. E., 3).

(3) Publication de la S. D. N., C 36, M. 18, 1931, VII (C. E. U. E., 5).

En possession de ces matériaux, afférents surtout, ainsi qu'on put s'en rendre compte, à des problèmes économiques, mais aussi à un important problème politique soulevé par le Gouvernement allemand, Briand proposa d'évoquer d'abord deux questions « préjudicielles », présentant un caractère particulier d'urgence : celle des résultats de la deuxième Conférence en vue d'une action économique concertée et celle du crédit agricole.

Il fut ensuite décidé que les séances, qui avaient été privées jusqu'alors, seraient, en principe, publiques.

Le premier orateur qui demanda la parole fut le Dr Curtius, délégué de l'Allemagne, qui insista, en particulier, sur la question de la participation des Etats européens non membres de la Société des Nations.

La question soulevée par lui fut aussitôt reprise par M. Grandi, délégué de l'Italie, demandant que la Commission invitât sans tarder davantage les Gouvernements de la République Turque et de l'Union des Républiques Soviétiques à participer à ses travaux.

Les deux orateurs rappelèrent le principe de l'égalité politique et juridique devant régner entre tous les membres de la Commission et le délégué italien fit, en outre, allusion au problème du désarmement.

A la demande de M. Henderson, délégué britannique, la question de la participation des Etats non membres fut renvoyée à l'examen d'une sous-

commission (1), dans le but de départager les partisans de l'invitation immédiate à tous les travaux de la Commission et ceux de l'invitation limitée à des cas d'opportunité pour l'étude de questions particulières.

La discussion sur ce point continua devant la Commission elle-même, d'abord en séance privée, puis en séance publique. Le Dr Curtius prit, à nouveau, la parole pour appuyer la thèse de l'invitation sans réserves soutenue par M. Grandi, en alléguant d'abord que la Russie et la Turquie faisaient partie de l'Europe et ensuite que la solution des problèmes économiques nécessitait leur participation.

Une question de compétence fut alors soulevée. La Commission d'étude, étant donné les termes de la résolution de l'Assemblée qui l'avait créée, avait-elle le pouvoir de faire participer à ses travaux les représentants des Etats membres non européens et des Gouvernements non membres sur un pied d'égalité avec ceux des Etats européens membres de la Société des Nations ? M. Titulesco, délégué de la Roumanie, estima que ces gouvernements ne pouvaient être appelés qu'« à se mettre en liaison » avec les membres originaires de la Commission.

M. Henderson fut d'un avis contraire et sug-

(1) Cette sous-commission fut composée de MM. Henderson (Angleterre), Dr Curtius (Allemagne), Grandi (Italie), Hymans (Belgique), Beelaerts von Blokland (Hollande), le duc d'Albe (Espagne), Michalakopoulos (Grèce) et Briand (France).

géra, non seulement l'invitation immédiate et sans réserves des Etats non membres, mais encore celle des Etats membres non européens conformément à l'idéal et à l'esprit d'universalité qui est à la base de la Société des Nations.

M. Marinkovitch, délégué de la Yougoslavie, reprit la question de compétence et conclut que, la Commission d'étude n'étant qu'une Commission de la Société des Nations et non une conférence internationale, il ne lui appartenait pas de s'élargir elle-même par l'adjonction de nouveaux membres, ce qui risquerait au surplus de faire d'elle une société concurrente de la Société des Nations.

Le Dr Curtius, tout en concédant à M. Titulesco que la collaboration des Etats non membres extra-européens ne pouvait être envisagée au même titre que celle des Etats non membres européens, demanda cependant, conformément à la suggestion de M. Henderson, que la participation des Etats d'outre-mer, celle des Etats-Unis par exemple, fût examinée également.

Le Dr Munch, délégué du Danemark, fit observer à juste titre la situation particulière, en matière économique, de l'Union soviétique, où toute l'économie est rigoureusement étatiste. D'autre part, il ajouta l'Islande à la liste des invités éventuels.

Briand intervint alors pour préciser les données du problème d'ordre constitutionnel et du problème de compétence qui étaient posés. Il rappela que la Commission d'Etude était composée des repré-

sentants des Gouvernements européens membres de la Société des Nations et que, travaillant avec le Secrétariat, elle constituait une commission normale de la Société des Nations, dont l'étude n'était pas limitée, comme celle de la Commission du Désarmement ou des autres Commissions techniques, à un problème particulier. Elle pouvait donc se saisir de tous les problèmes traités par la Société des Nations et exercer son action dans le domaine de toutes les activités internationales, la seule limite de son étude étant celle que lui assignait le cadre d'une région géographique. L'Assemblée l'avait autorisée à entrer en liaison avec les autres nations qui ne sont ni européennes, ni membres de la Société des Nations. Cela voulait-il dire qu'elle avait compétence pour les incorporer et se les intégrer ? Evidemment non. Sinon, la Commission d'étude deviendrait une Société des Nations beaucoup plus étendue que la Société des Nations elle-même. De plus, pourquoi l'Assemblée avait-elle envisagé ces questions d'opportunité ? Parce qu'il y avait des problèmes, à l'étude desquels il n'était pas possible de faire participer des Etats étrangers à la Commission, dans sa constitution originale. Qu'arriverait-il, par exemple, si la Commission avait à interpréter un article du Pacte, l'article 16, par exemple, ce qui entraînait dans ses pouvoirs et si elle faisait participer à la discussion les représentants de Gouvernements non membres et par conséquent non signataires du pacte. De même, sur d'autres questions, en matière de passeports, par exemple, la discussion ne devait-

elle pas être limitée aux seuls Etats européens ?

Briand, pour conclure, proposait que l'invitation à adresser à d'autres Etats se référât uniquement à des objets précis, et pour débiter, à l'examen du problème économique, après quoi les nations ainsi pressenties indiqueraient les problèmes qu'elles aimeraient discuter avec l'Union Européenne et dont la limitation se ferait au fur et à mesure que se développerait le programme des études de la Commission.

En dépit de ces suggestions, qui cherchaient à sauvegarder les termes mêmes de la résolution de l'Assemblée du 17 septembre 1930 et à les concilier avec les vues de l'Allemagne, de l'Italie et de l'Angleterre, si grand était le désir de certains d'égaler les travaux de la Commission en l'étendant à l'infini, que M. Grandi insista à nouveau et, répondant à l'argumentation de Briand, rappela que la Commission n'était qu'une commission d'étude qui ne pouvait prendre de décisions sans que celles-ci fussent ratifiées par les organes de la Société des Nations : le Conseil et l'Assemblée, ce qui évitait le risque de voir adopter des décisions en opposition avec l'esprit de la Société des Nations.

Cette insistance obligea M. Motta, délégué de la Suisse, qui, pourtant, ne pouvait passer pour un chaud partisan du projet d'union européenne, à prendre la parole pour défendre la Société des Nations que les propositions tendant indirectement à l'extension illimitée de la Commission d'étude arrivaient à menacer. Il réfuta les arguments de M. Grandi, n'admettant pas que les déli-

bérations de la Commission dussent indirectement passer par la filière du Conseil : « Nous sommes une Commission autonome, déclara-t-il, mais nous sommes une commission de la Société des Nations... Il s'agit donc d'une commission dont les discussions intéressent au premier chef la vie même de la Société des Nations » et il ajouta qu'en appelant, à égalité de droits, des Etats non membres de la Société, on risquerait de faire, de l'idée d'union européenne, une notion sortant du cadre de la Société des Nations, ce que personne n'avait voulu. Le seul moyen offert aux Etats non membres de participer à tous les travaux de la Commission, c'était d'entrer dans la Société des Nations elle-même. Et M. Motta était ainsi amené, au nom des principes constitutionnels, à conclure dans le sens du Président.

Ce rappel de principes essentiels de la Société des Nations ne fut pas cependant de nature à convaincre M. Henderson qui, après l'audition de M. Colijn et la discussion de son discours d'ordre économique qui se poursuivit alternativement avec la discussion de la participation des Etats non membres, essaya de ramener une dernière fois la Commission d'étude sur le terrain de l'universalité, si cher aux Britanniques, en indiquant que le problème économique posé n'intéressait pas seulement l'Europe.

Mais l'heure de la conclusion était venue. Trois projets de résolution étaient en présence : l'un, déposé par les Gouvernements du Reich et de l'Italie, en faveur de l'admission sans réserve dans

la Commission des Etats européens non membres de la Société des Nations ; le second, soumis par M. Titulesco (Roumanie), reprenant exactement les suggestions de Briand ; le troisième, préparé par la Sous-Commission spéciale, et s'inspirant des mêmes principes que celui de M. Titulesco, qui était conçu dans les termes suivants et qui fut adopté :

« La Commission d'étude pour l'union européenne,

« Vu la résolution de l'Assemblée de la Société des Nations du 17 septembre 1930,

« Décide d'étudier la crise économique mondiale en tant qu'elle intéresse la collectivité des Etats européens, et d'inviter, par l'intermédiaire du Secrétaire général, les Gouvernements de l'Islande, de la Turquie et de l'Union des Républiques Soviétistes Socialistes à participer à cette étude. »

Ainsi, en dépit des réserves formulées par M. Mowinckel (Norvège), regrettant, tout en étant l'ami de la Russie Soviétique, que, avant de faire une telle invitation, on n'eût pu « discuter un peu plus amplement le programme des propres travaux de la Commission », on allait introduire dès l'abord, dans le nouvel organisme, deux puissances dont l'une, au moins, ne pouvait passer, à l'époque, pour désirer vouloir établir l'ordre et ramener la prospérité économique en Europe.

Si nous nous sommes étendu aussi longuement sur cette discussion, alors que nous nous abstiendrons d'entrer dans les détails des discussions économiques pour nous attacher à en dégager sur-

tout les aspects politiques, c'est que cette question de la participation des Etats non membres présentait pour l'avenir des travaux de la Commission une importance capitale. Chaque parole prononcée à ce sujet par les délégués des divers pays doit être retenue, car, en l'occurrence, chacun, en ce qui le concernait, prit ses responsabilités et cette controverse, après les réponses au mémorandum et la discussion devant l'Assemblée, permit à nouveau de déceler ceux qui étaient sincèrement et résolument partisans d'une organisation européenne et ceux qui l'étaient moins.

On avait dû incorporer à l'organisme primitif, au même titre que les autres nations, la Grande-Bretagne, qui pouvait difficilement en être absente, mais qui, en raison de ses attaches avec l'Empire Britannique, que devait renforcer la Conférence d'Ottawa, ne pouvait constituer un élément très actif d'une organisation européenne étroite. Le Gouvernement Soviétique ne paraissait pas, alors, devoir en constituer un davantage et ceux qui avaient voulu le faire participer, sur un pied d'égalité, aux travaux de la Commission, ne manifestaient pas, par là, leur volonté de créer rapidement ce lien fédéral entre les nations européennes, qui était à la base même du mémorandum.

Il était, du reste, naturel qu'à l'instant où il s'agissait de fixer plus solidement l'ordre existant en Europe, ceux qui n'en étaient pas satisfaits, et qui aspiraient à le modifier, fussent peu disposés à agir dans le sens positif. L'Allemagne et

ses alliés, vaincus en 1918, avaient peu d'empressement pour entrer dans des liens fédéraux qui auraient consacré leur amoindrissement. L'Italie, mécontente, elle aussi, de son sort, les soutenait et l'Angleterre secondait leurs efforts pour affaiblir l'organisme européen en puissance.

Il devenait donc évident, de plus en plus, que, dans le domaine politique, il n'était pas possible d'escompter un progrès rapide et Briand dut porter au premier plan des travaux de la Commission les questions économiques, ramené ainsi par la force des choses à l'idée qu'il avait exposée à l'Assemblée de 1929 (1), et à laquelle le développement de la crise économique donnait une force nouvelle. Il espérait, au surplus, par cette voie détournée, atteindre, bien que plus lentement, le but qu'il visait et cet espoir, *a priori*, ne semblait pas irréalisable.

C'est ainsi que, dès le début de cette même session de la Commission, il avait donné la parole à M. Colijn (2), président de la deuxième Conférence Internationale en vue d'une action économique concertée, dont les conclusions firent l'objet d'une discussion approfondie.

M. Colijn s'était montré pessimiste. Se reportant à la Conférence économique internationale du mois de mai 1927, aux résolutions et aux recommandations de laquelle la Conférence de novembre

(1) Compte-rendu officiel de la 10^e Assemblée, 5 septembre 1929.

(2) Publications officielles de la S. D. N., N^o C. 144, M. 45, 1931, VII, p. 13 et suiv.

1930 avait pour but de donner effet, il avait rappelé que celles-ci tendaient tout particulièrement à l'abaissement des barrières douanières. Vingt-neuf Gouvernements, dont vingt étaient européens, avaient approuvé l'esprit de ces résolutions, mais aucun résultat pratique n'avait suivi. C'est en présence de cette situation peu satisfaisante que s'était réunie, sur les suggestions de l'Assemblée de 1929, la première conférence en vue d'une action économique concertée. Cette conférence qui se trouva, par une sélection naturelle, composée presque exclusivement d'Etats européens, aboutit à l'adoption de ce Protocole du 24 mars 1930 qui portait la signature de tous les Etats européens. Ce Protocole prévoyait des négociations prochaines et pouvait « être considéré comme un cadre complet correspondant à l'idée de l'union économique européenne, si fortement préconisée par l'Assemblée de 1929 ».

L'Assemblée de 1930 avait recommandé, à la fois, des accords européens et régionaux et, quelques semaines plus tard, se réunissait la deuxième Conférence pour une action économique concertée, à laquelle tous les pays d'Europe étaient représentés et qui avait pour objet de prendre une décision quant à la mise en vigueur du protocole du 24 mars 1930 et d'entreprendre les négociations prévues par lui.

Les résultats de cette deuxième Conférence avaient été, eux aussi, très médiocres.

Au cours de cette conférence avait été formulée l'idée d'un traitement préférentiel pour l'écoule-

ment des stocks de céréales des pays danubiens. Cette idée, soutenue par les représentants de la Hongrie, de la Roumanie et de la Yougoslavie, à laquelle se joignirent ceux de la Pologne, se heurta aussitôt, bien que favorablement accueillie par les pays importateurs d'Europe, aux difficultés résultant de la clause de la nation la plus favorisée. Quant aux autres propositions, l'une, émanant du Gouvernement britannique et tendant à une réduction des tarifs par voie de négociations plurilatérales, l'autre, émanant du Gouvernement néerlandais, et tendant à l'ouverture de négociations entre groupes d'Etats à tarifs autonomes et groupes d'Etats à tarifs conventionnels, la Conférence conclut qu'il n'était pas possible d'y donner suite par la voie d'accords plurilatéraux, mais que ces propositions étaient seulement susceptibles de faire l'objet de négociations bilatérales.

Parmi les divers moyens suggérés pour améliorer la situation des pays agricoles de l'Europe Centrale et Orientale, la Conférence avait retenu uniquement, en définitive, celui des crédits agricoles.

En résumé, les efforts tentés en vue de donner effet aux résolutions de la Conférence de 1927, même après avoir été limités exclusivement à l'Europe, avaient nettement échoué et M. Colijn avait dénoncé le défaut de l'esprit de collaboration nécessaire, l'aggravation de la situation à laquelle on avait voulu remédier dès l'année 1927 et la répercussion que cette situation pouvait avoir sur la situation générale de l'Europe. Le nationalisme économique allait croissant, le morcellement éco-

nomique de l'Europe, qui plaçait ce continent dans un état si évident d'infériorité, s'accusait de jour en jour. Chaque Etat, en choisissant le régime commercial de son choix, ce qui était son droit et constituait un méfait de plus à la charge de la souveraineté nationale, entraînait, par son protectionnisme accru, le protectionnisme des Etats qui pratiquaient encore le libéralisme économique et la course était ouverte ainsi à une guerre de tarifs « dont la répercussion sur la situation générale de l'Europe serait formidable ».

« Messieurs les Ministres des Affaires étrangères, avait conclu M. Colijn, ne pensez pas que tout cela ne concerne que votre collègue du Ministère du Commerce... Les intérêts particuliers sont respectables. C'est aux gouvernements responsables qu'incombe la tâche d'une meilleure organisation économique de l'Europe. »

M. Henderson (Empire Britannique) fit siennes les conclusions de M. Colijn. Mais M. Marinkovitch (Yougoslavie) déclara que, si les résolutions de 1927 n'avaient pas été exécutées, c'est qu'elles n'étaient pas exécutoires. En dehors des considérations économiques, il y avait aussi des considérations politiques et sociales. L'harmonie économique, qui doit s'établir d'elle-même d'après les principes de l'économie libérale, ne peut se réaliser qu'aux dépens des plus faibles.

Cette argumentation devait le conduire à défendre les tarifs préférentiels et à réfuter les oppositions qui y avaient été faites au nom de la clause de la nation la plus favorisée.

Il y avait eu déjà, avec cette clause, des accommodements dans le passé, tels que la clause ibérique par exemple. Il s'agissait, dans cette assemblée européenne, de se préoccuper de la situation existant en Europe, sans chercher à obtenir le consentement des pays extra-européens qui, du reste, ne se sont pas même dérangés pour assister aux conférences parce qu'ils se trouvaient très bien chez eux et continuaient leur politique « qui n'était pas précisément celle du libre échange ».

Quand on parle d'union européenne, on semble penser à un système uniforme et vouloir travailler toujours d'après un schéma universel. Or, tout ce qui a été fait dans l'histoire a été non pas le résultat d'un plan préconçu, mais le fruit des efforts de gens avisés qui, selon les besoins, accomplissaient peu à peu des choses qui devenaient grandes par la suite. Ainsi alla-t-il de l'Empire Britannique où tout est contre la logique, et n'est que le résultat de la vie.

Il serait donc bon, tout en travaillant à la Commission européenne, de travailler en outre, entre soi, à deux ou trois, pour trouver une solution à ces questions qui seraient examinées ensuite par l'ensemble de la Commission. Ainsi s'affirmait la méthode analytique, la thèse régionaliste en opposition avec la thèse « universaliste » de M. Henderson.

M. Colijn contesta que les liens existants entre les pays du sud-est de l'Europe fussent comparables à ceux qui avaient été reconnus entre certains Etats par la clause ibérique, de même que par la

clause baltique et par les conventions unissant entre elles les diverses parties de l'Empire Britannique. Néanmoins, il avait prévu des négociations bilatérales et estimait lui-même que les questions soulevées par M. Marinkovitch pouvaient être envisagées sous cet aspect, mais sous cet aspect seulement.

La discussion qui suivit fournit encore l'expression de quelques idées justes sur l'union européenne, en général. C'est ainsi que le délégué de la Norvège remarqua que la coopération économique entre les Etats européens était, en réalité, une question politique et qu'un désarmement militaire réel et efficace serait difficile à réaliser tant que la tension économique resterait aussi grande. En outre, il mentionna, à titre d'exemple de détente économique, la Convention d'Oslo, relative aux tarifs douaniers, signée par la Belgique, le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède et ouverte à l'adhésion d'autres Gouvernements. Le caractère politique du problème fut encore marqué par M. Hymans (Belgique), qui en dégagea un nouvel aspect, d'ordre intérieur, en dénonçant les intérêts particuliers qui se transforment en intérêts électoraux et s'imposent parfois aux Gouvernements. Le problème soulevait donc une question d'opinion publique.

La Belgique, tout en étant très attachée à la clause de la nation la plus favorisée, n'en faisait pas un dogme et M. Procope (Finlande) considérait, de son côté, comme indispensables, pour une réorganisation économique de l'Europe, fondée

sur l'idée de solidarité, certaines dérogations à la clause de la nation la plus favorisée. Les tarifs préférentiels furent encore défendus par M. Titulesco (Roumanie) qui orienta la discussion vers des solutions immédiates, en insistant sur le problème de la vente des stocks disponibles de céréales danubiennes et celui des crédits agricoles. Le délégué de l'Allemagne soutint, à son tour, la thèse des accords préférentiels, du moins celle de la préférence partielle. Mais l'assentiment des pays tiers, bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée, serait évidemment nécessaire. Or l'assentiment des pays d'outre-mer à une préférence inter-européenne relative au blé ne pouvait pas être espéré, tant que les Etats européens ne seraient pas eux-mêmes d'accord sur ce point. Il fallait donc prévoir la conclusion de traités de préférence bilatéraux entre les différents pays exportateurs du Sud-Est de l'Europe et les pays importateurs d'Europe. D'autre part, la coopération européenne imposait aux pays qui ont des capitaux en excédent le droit de chercher à assurer un équilibre entre l'abondance qui régnait chez eux et la pénurie dont souffraient les autres, ceci aussi bien dans leur propre intérêt que dans l'intérêt des pays qui ont besoin de capitaux.

La discussion générale sur la situation économique étant close, M. Suvich, président du Comité financier, eut la parole pour exposer les travaux de ce comité, en ce qui concernait le Crédit agricole. Les obstacles qui s'opposaient aux mouvements de capitaux d'une nation vers une autre

étaient encore, d'après lui, en tout premier lieu, des considérations politiques.

Il était donc nécessaire, avant tout, de rétablir la confiance dans les rapports entre les nations, ce qui était la tâche des milieux politiques. Quant au problème technique, sa solution dépendait surtout des garanties à donner aux prêteurs, c'est-à-dire du régime hypothécaire des pays emprunteurs dont l'unification était souhaitable.

Comme conclusion aux travaux accomplis pendant le cours de sa 2^e session, la Commission d'Etude adopta, en dehors de la décision d'inviter les Gouvernements de l'Islande, de la Turquie et de l'Union des Républiques Soviétiques à participer à l'étude de la crise économique, un certain nombre de résolutions.

Ces résolutions tendaient :

1^o A la réunion d'une conférence dans le but de rechercher les moyens d'écouler l'excédent de céréales actuellement disponibles, les conclusions de cette conférence devant recevoir leur application sans référence nouvelle à la Commission d'Etude ;

2^o A la constitution d'un comité chargé d'étudier le problème de l'exportation du surplus des récoltes futures de céréales, en ce qui concernait l'Europe ;

3^o A la constitution d'un comité destiné à étudier la question du crédit agricole ;

4^o A la poursuite des négociations relatives à la mise en vigueur de la Convention commerciale du

24 mars 1930, ce qui ne constituait, notons-le en passant, qu'un simple vœu de plus ;

5^o A obtenir du Secrétariat de la Société des Nations la communication des résultats donnés par les travaux de l'organisation économique et financière et du B.I.T. relativement à la question du chômage en Europe.

Elle décida, en outre, de constituer un comité chargé d'étudier la constitution, l'organisation et la méthode de travail de la Commission, ainsi que les autres questions qui lui avaient été soumises. Au moment d'adopter les projets de résolution, M. Henderson (Angleterre) crut devoir souligner « qu'en laissant passer la déclaration de M. Marin-kovitch au sujet de la clause de la nation la plus favorisée, il espérait que la Commission n'entendait aucunement approuver cette déclaration ». La question de la participation de la ville libre de Dantzig fut posée, elle aussi, au cours de cette session.

Enfin, avant de prononcer la clôture de la session, Briand fut d'avis que la Commission ne se séparât pas, après ces controverses décevantes, sans faire, devant l'opinion publique, ce qu'il appelait « une manifestation de confiance ». Cette manifestation consista dans l'adoption d'un manifeste d'ordre politique, dont le texte fut arrêté en commun entre l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la France et l'Italie, et qu'il proposa au vote de la Commission.

Il était conçu en ces termes :

« Nous avons, pendant ces derniers jours, examiné et discuté entre nous les problèmes qui se

posent à nos gouvernements respectifs et il nous est apparu clairement qu'un des obstacles à la reconstruction économique est le manque de confiance dans l'avenir, dû à l'anxiété qui règne au sujet de la situation politique. Cette anxiété a été augmentée par certains bruits, émanant de milieux irresponsables, sur la possibilité d'une guerre internationale.

« Nous reconnaissons qu'il existe actuellement en Europe des difficultés politiques et qu'elles ont encore été accrues par l'instabilité et le malaise économique résultant de la crise générale. Le mieux que nous puissions faire pour améliorer la situation économique est de ne pas laisser douter de la solidité de la paix en Europe. En notre qualité de ministres des Affaires étrangères ou de représentants responsables des Etats européens, nous tenons à proclamer que nous sommes plus que jamais résolus à nous servir du mécanisme de la Société des Nations pour empêcher tout recours à la force. »

Ce manifeste fut adopté à l'unanimité et sur cette déclaration qui ne faisait qu'en confirmer de précédentes et n'a pas contribué hélas à dissiper la crise générale à laquelle elle faisait allusion, cette deuxième session, qui fut, en réalité, la première consacrée à des travaux effectifs, prit fin.

Conférences de Paris pour l'écoulement des stocks de céréales danubiennes. — A partir de cette deuxième session, la Commission d'Etude entra, pour quelques mois, dans une période de grande acti-

tivité. Dès le 23 février 1931 avait lieu, à Paris au Quai d'Orsay, la réunion relative à l'écoulement des stocks de céréales de la récolte de 1930 (1), entre les représentants des pays exportateurs de céréales de l'Europe centrale et ceux des pays importateurs européens (2), en exécution de la résolution adoptée le 21 janvier par la Commission (3).

Cette conférence présentait, au point de vue constitutionnel, une particularité qu'il convient de signaler. Réunie à la seule diligence du Président de la Commission d'Etude, ses conclusions devaient recevoir leur application, sans référence nouvelle à cette commission.

En adoptant et en appliquant une résolution ainsi conçue, la Commission d'Etude sortait du cadre où se maintiennent habituellement les commissions de la Société des Nations, qui ne prennent pas ordinairement de décisions directement exécutoires. Briand, comme nous l'avons dit, entendait tirer de l'instrument que l'Assemblée avait laissé entre ses mains tout le profit réel possible.

Cette conférence, qui fut présidée par M. François

(1) *Journal officiel de la S. D. N.*, mai 1931, p. 766.

(2) Assistèrent à la réunion les représentants de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, de la Bulgarie, du Danemark, de l'Estonie, de la France, de la Grande-Bretagne, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Etat libre de l'Islande, de l'Italie, de la Lettonie, de la Lithuanie, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Pologne, de la Roumanie, de la Suède, de la Suisse, de la Tchéco-Slovaquie, de la Yougoslavie. L'Institut International d'Agriculture de Rome s'était fait représenter.

(3) P.-V., 2^e Session de la C. E. U. E., p. 81. Annexe 7, Doc. C. 114 M. 41, 1931, VII (C. E. U. E., 12).

Poncet, alors sous-secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil et à l'Economie nationale, présenta surtout un caractère technique. On y précisa et confronta les chiffres relatifs aux excédents de blé, ce qui permit de constater que ces excédents ne constituaient qu'une faible part des besoins des pays importateurs d'Europe.

D'une façon générale, les représentants des pays importateurs firent preuve de dispositions favorables, mais, étant donné la grande diversité des cas, la Conférence estima qu'il lui était difficile de fixer, elle-même, d'une manière identique pour tous, les conditions des transactions futures, ses membres s'engageant à provoquer le plus tôt possible les contacts nécessaires.

A ceux qui auraient souhaité des résultats plus immédiats, Briand répondit que la conférence ne devait pas être confondue avec une bourse aux grains et les résultats de cette réunion ont démontré à quel point il était difficile d'aboutir à des réalisations pratiques, même dans un domaine extrêmement limité.

Du reste, quelques semaines plus tard, le Gouvernement britannique faisait savoir (1) « qu'il regrettait de ne pouvoir s'associer aux déclarations contenues dans l'Acte final de la Conférence, par suite de la situation difficile dans laquelle se trou-

(1) Lettre du Gouvernement britannique au Secrétaire général de la S. D. N. du 27 avril 1931. Publications officielles, P.-V. de la 3^e session de la Commission d'Etude, Annexe 12 a, p. 105.

vent certains pays d'outre-mer, notamment le Canada, l'Australie et l'Inde... ».

Par contre la République tchécoslovaque faisait connaître que sa situation, au point de vue de l'importation des céréales, répondait aux conclusions adoptées par la Conférence (1).

A la même époque se réunit à Paris, du 26 au 28 février, le Comité (2) institué par la délibération de la Commission d'Etude du 21 janvier, pour étudier le problème de l'exportation du surplus des récoltes futures de céréales européennes.

Ce comité, après avoir constaté qu'il n'y avait pas surproduction en Europe, mais dans le monde, décida de renvoyer la question à la Conférence mondiale, organisée à Rome par l'Institut international d'agriculture le 26 mars suivant. Il préconisa néanmoins l'amélioration des conditions de vente dans les pays exportateurs, notamment en ce qui concernait les frais et conditions de transport, les conditions de crédit et de paiement (warrantage, lettre de voiture négociable), l'adaptation des blés danubiens aux préférences de la meunerie, enfin la collaboration plus étroite des services publics et du commerce libre. Somme toute, aucun résultat, mais le transfert du problème, du domaine européen dans le domaine mondial, où l'Europe allait entrer à Rome, en ne s'y présentant pas même sur un front commun.

(1) Lettre du Gouvernement tchéco-slovaque sous le même numéro.

(2) Publication officielle, P.-V. de la 3^e session, p. 106.

La sous-commission d'organisation créée conformément à la résolution VII adoptée à la 2^e session de la Commission d'Etude se réunissait, de son côté, du 24 au 26 mars, à Paris, sous la présidence de Briand et adoptait un rapport de M. Motta fixant, en quelque sorte, la charte de la Commission d'Etude (1).

Les points principaux de ce rapport étaient les suivants :

« La Commission d'Etude pour l'Union européenne est une commission de la Société des Nations et, comme telle, elle a le devoir de soumettre des rapports au Conseil et à l'Assemblée qui décident de la suite à donner à ses résolutions. La Commission d'Etude peut, dans ces conditions, recourir à la collaboration des organismes techniques et des commissions consultatives de la Société des Nations. Les séances de la Commission sont ouvertes aux Etats membres de la Société des Nations qui ne font pas partie de la Commission et qui peuvent lui apporter leurs observations chaque fois qu'ils le jugent utile. Ces Etats participent au surplus au contrôle général qu'exercent le Conseil et l'Assemblée sur tous les travaux de la Commission d'Etude.

La Commission, agissant comme une commission de la Société des Nations, est soumise en général aux règles ordinaires de ces commissions. De plus, elle s'en est déjà donné de particulières. C'est ainsi

(1) P. V. de la 3^e session de la Commission. Annexe n^o 4, p. 78, Doc. N^o C. 204, M. 82, 1931, VII. Voir en outre, Rapport du Secrétaire général, p. 5, Doc. N^o A. 7, 1931.

qu'elle a déjà admis que chaque gouvernement peut se faire représenter par un délégué et, s'il le désire, par un délégué suppléant. Elle a déjà invité certains Gouvernements européens non membres de la Société à participer à l'étude de la crise économique mondiale en tant qu'elle intéresse la collectivité des Etats européens. Elle a déjà constitué en son sein des comités *ad hoc* chargés d'étudier des questions spéciales. Elle a la faculté d'en créer d'autres dans l'avenir, étant entendu qu'elle en arrêtera, dans chaque cas, la composition, l'objet et la durée. Il conviendrait chaque fois d'appeler notamment, dans ces comités, les Etats particulièrement intéressés à la question mise à l'étude.

Chaque année, après l'Assemblée de la Société des Nations, la Commission élirait son président et son ou ses vice-présidents. Le Secrétariat de la Commission serait toujours assuré par le Secrétaire général de la Société des Nations. »

A propos de la discussion du rapport de M. Motta, M. Henderson, appuyé par le délégué italien, souligna une fois de plus le désir du Gouvernement britannique d'agir sur la base d'une coopération économique plutôt que politique.

Au cours de la session de la sous-commission, il fut décidé d'inviter la ville libre de Dantzig à participer aux travaux entrepris par la Commission d'Etude pour l'étude de la crise économique.

Enfin la sous-commission arrêta l'ordre du jour à proposer à la Commission d'Etude pour la 3^e session.

Troisième session de la Commission d'Etude.

Cette 3^e session fut ouverte à Genève le 15 mai 1931, trois jours avant la session du Conseil de la Société des Nations.

Projet d'union douanière austro-allemande. — Dans l'intervalle des deux sessions de la Commission, en dehors des travaux des comités spéciaux et de sous-commissions, un événement extrêmement important, intéressant la politique européenne, s'était produit le 19 mars 1931 : la conclusion, entre les Gouvernements d'Allemagne et d'Autriche, d'un protocole tendant à l'établissement d'une union douanière entre les deux pays.

La nouvelle avait été annoncée inopinément par un communiqué de l'Agence Wolff. Les explications données par le ministre des Affaires étrangères du Reich présentaient le projet comme une étape de l'entente européenne, trop longue et trop difficile à réaliser d'un seul coup, l'union austro-allemande devant, selon ses auteurs, rester ouverte à tout autre pays européen qui exprimerait le désir d'y entrer. Les représentants de la France, de la Tchécoslovaquie et de l'Italie à Vienne avaient aussitôt protesté auprès de M. Schober, ministre des Affaires étrangères d'Autriche. Bientôt le Gouvernement britannique attira l'attention des Gouvernements allemand et autrichien sur « les inquiétudes éprouvées en beaucoup d'endroits, quant à la compatibilité du traité envisagé avec les obligations existantes », et le 12 avril il demanda

l'inscription du projet d'accord douanier austro-allemand à l'ordre du jour de la prochaine session du Conseil de la Société des Nations, dans le but de rechercher si ce projet n'était pas en opposition avec le Traité de Saint-Germain et le protocole du 4 octobre 1922 signé par l'Autriche au moment où, en échange de l'aide financière qui lui était donnée par la Société des Nations, elle s'était engagée à ne pas aliéner son indépendance économique (1).

Trois jours plus tard, une communication du Dr Curtius priait le Secrétaire général de la Commission d'Etude de porter à l'ordre du jour de cette Commission l'examen de la situation créée par l'insuccès de la convention commerciale du 29 mars 1930. Le Chancelier allemand se réservait le droit d'exposer devant la Commission les buts poursuivis par le projet d'union douanière austro-allemande et de demander qu'une discussion s'engageât sur l'opportunité de droits préférentiels en Europe.

Ce protocole austro-allemand constitue l'exemple le plus saisissant peut-être de l'enchevêtrement qui existe entre les questions économiques et politiques d'une part et, d'autre part, entre les travaux de la Commission d'Etude et l'activité politique qui se poursuivait en marge de l'organisme européen. Le projet austro-allemand était présenté comme étant entièrement d'ordre économique,

(1) Publications officielles de la Société des Nations, procès-verbal de la 3^e session de la Commission d'Etude, document C. 240, M. 106, 1931, VII, p. 77.

mais il n'échappait à personne qu'il procédait de l'idée de l'*Anschluss*, but des aspirations allemandes ainsi que des aspirations autrichiennes de l'époque et sujet des appréhensions les plus vives de la part des Etats de la Petite-Entente et de leurs alliés, et, à un moindre degré alors, de l'Italie. D'autre part, le délégué de l'Allemagne, qui assistait à la réunion de la sous-commission d'organisation du 24 mars, n'y avait pas soufflé mot du projet en question, bien que ses auteurs le prétendissent inspiré par les travaux de la Commission d'Etude.

Dès lors, l'activité de cette Commission allait se concentrer surtout autour de la question danubienne qui constitue, à coup sûr, le point névralgique le plus sensible de l'Europe.

Au début de la 3^e session, après avoir fixé son ordre du jour (1), la Commission d'Etude commença par adopter le rapport de la Sous-Commission d'organisation sur la constitution, l'organisation et les méthodes de travail de la Commission et il fut précisé, sur ce point, qu'étant une commission de la Société des Nations, la Commission d'Etude était uniquement consultative, c'est-à-dire qu'elle ne prenait pas de décisions proprement dites et qu'elle devait présenter des rapports au Conseil ou à l'Assemblée. On pouvait donc se demander si, dans la procédure qu'elle avait adoptée

(1) Publications officielles de la S. D. N., P.-V. de la 3^e session, p. 71 ; document n^o C. 206, M. 84, 1931, VII, p. 77 ; document n^o C. 240, M. 106, 1931, VII, p. 78 ; document n^o C. 304, M. 143, 1931, VII.

au sujet du comité constitué pour régler la question de l'écoulement des stocks de céréales existant, elle n'avait pas excédé les limites de sa compétence. Il est vrai qu'à cette époque, sa compétence n'était pas fixée.

Ensuite commença la discussion relative à la crise mondiale en tant qu'elle intéresse la collectivité des Etats européens et, conformément aux décisions prises, les Gouvernements de l'Islande, de la Turquie, de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes et la Ville libre de Dantzig avaient été invités à prendre part à la discussion.

Le Gouvernement turc avait accepté l'invitation (1) sous réserve de l'observation stricte des théories de la souveraineté et de l'égalité de droits de tous les Etats participants.

L'Union Soviétique l'avait acceptée (2), elle aussi, en accompagnant son acceptation de quelques critiques touchant, en particulier, aux restrictions apportées à la participation des Etats européens non membres de la Société des Nations qui devaient prendre part seulement, comme on le sait, aux travaux d'ordre économique. Tout en n'admettant aucune discrimination entre l'Union Soviétique et le reste de l'Europe, elle se rendait cependant à

(1) Lettre du Gouvernement turc au Secrétaire général de la S. D. N., P.-V. de la 3^e session, p. 73, document C. 184, M. 70, 1931, VII.

(2) Lettre du Gouvernement de l'U. R. S. S. au Secrétaire général de la Société des Nations. P.-V. de la 3^e session, p. 73, document C. 156, M. 53, 1931, VII et p. 75, document C. 265, M. 120, 1931, VII.

l'invitation dans la forme où elle lui avait été adressée et, comme le faisait la Turquie, elle n'omettait pas de mentionner les principes de souveraineté et d'égalité de droits des Etats.

Le Dr Curtius (Allemagne), par le discours duquel s'ouvrit la discussion, dénonça, comme cause de la crise spéciale à l'Europe, le morcellement de ce territoire en un nombre considérable de petits territoires économiques, tendant tous à s'organiser dans le sens de l'autarchie, et il préconisa, comme remède, l'élargissement de ces territoires, en recommandant une méthode de construction progressive ayant à sa base les accords bilatéraux qui doivent conduire à des unions douanières.

Tout en raisonnant, en général, sur un Etat A et un Etat B, et en prenant soin de déclarer qu'il réservait le problème germano-autrichien, il était évident que son argumentation, qui contenait des vérités certaines d'ordre économique, avait surtout pour but de défendre son projet d'union douanière avec l'Autriche. Aussi Briand crut-il devoir intervenir pour préconiser, au lieu du système qui va du particulier au général, un accord d'ensemble, encore possible d'après lui, et sur les bases, par exemple, du plan constructif proposé par le Gouvernement français (1) à la Commission d'Etude.

Il fallait, en tout cas, ajouta le délégué de la France, dans l'« association européenne, éviter d'entreprendre ce qui n'est pas permis, car il en résulte du trouble ».

(1) Publications officielles : P.-V. de la 3^e session, p. 79, document C. 338, M. 151, 1931.

Mémorandum constructif français. --- Le plan constructif français mérite de retenir l'attention, car il exposait en détail les principes qu'entendait soutenir le Gouvernement français, en réponse au projet austro-allemand, dans les négociations relatives à la réorganisation économique de l'Europe.

Quant au problème agricole, qui consistait principalement à faciliter l'écoulement des céréales des pays de l'Europe centrale et orientale, le mémorandum français préconisait un régime de préférence ayant un caractère exceptionnel et temporaire et limité par la fixation d'un contingent, sans discrimination dans les tarifs douaniers, le bénéfice de la préférence étant acquis à l'Etat exportateur, sous forme de ristourne. La question de la contrepartie n'était pas résolue, mais le mémorandum estimait, par respect pour la clause de la nation la plus favorisée, qu'il convenait de ne donner la contrepartie à personne ou de l'ouvrir également à tout le monde. Il tendait, somme toute, à la préférence unilatérale.

Le mémorandum recommandait, d'autre part, l'adoption du projet de crédit hypothécaire agricole qui avait été élaboré à la suite des travaux de la Commission d'Etude.

Quant aux problèmes industriels, le plan constructif français recommandait la méthode des ententes privées internationales, autrement dit des cartels de producteurs, dans le but de discipliner la production et la vente, ce qui permettrait la réduction ultérieure des barrières douanières. Il opposait techniquement ce système à celui des

unions douanières et, en particulier, à celui de l'union austro-allemande dont la réalisation nécessiterait une revision très longue et difficile des tarifs douaniers entre les deux pays.

Le mémorandum traitait aussi de la situation spéciale à l'Autriche. Les puissances, en échange de l'engagement pris par elle de ne pas aliéner son indépendance, avaient le devoir d'aider à sa prospérité économique. Elles devaient, pour cela, lui accorder des facilités particulières, sans contrepartie préférentielle, et le Gouvernement français estimait qu'un tel régime ne devait pas être établi par des arrangements bilatéraux, mais par des pourparlers menés en commun entre les divers Etats intéressés et l'Autriche.

Enfin, relativement aux problèmes de crédit, le Gouvernement français, outre la mise en vigueur du projet de crédit hypothécaire agricole, proposait de charger le comité financier de la Société des Nations d'assurer la préparation des grands emprunts d'Etat, de stabilisation et d'investissement, dans l'intérêt général et sur les bases les plus largement internationales. Mais il rappelait que la première des mesures financières à appliquer pour permettre les prêts de capitaux était une mesure d'ordre psychologique, découlant elle-même de mesures d'ordre politique : l'établissement de la confiance.

Après que M. Grandi (Italie) eut fait observer la situation particulière à chaque Etat et se fut, en conséquence, prononcé en faveur des accords directs, les protocoles internationaux ne suffisant

pas, d'après lui, le plan constructif français fut exposé et défendu par M. François-Poncet.

Après quoi, la thèse des accords fragmentaires fut reprise par M. Schober (Autriche). L'une des méthodes conduisant à une organisation par étapes était celle des tarifs préférentiels, mais, étant donné les difficultés qui surgissaient sur cette voie, il ne voyait d'autre ressource que l'union douanière qui n'était pas, d'après lui, en contradiction avec le régime de la nation la plus favorisée. C'était méconnaître la situation réelle que de supposer que la formation d'un ou plusieurs groupes de pays, à l'intérieur desquels les produits s'échangeraient librement, devait nécessairement diviser l'Europe en un certain nombre de blocs opposés et hostiles. Rien n'empêchait un Etat d'être membre de plusieurs groupes à la fois et ces groupes, exerçant l'un sur l'autre une attraction irrésistible, manifesteraient une tendance à se fondre.

Mais l'intérêt principal de la question austro-allemande allait passer de la Commission au Conseil, saisi, comme nous l'avons vu, par le Gouvernement britannique de la question de savoir si le protocole austro-allemand était compatible avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain et le protocole n° 1 de Genève du 4 octobre 1922. Le problème, devant le Conseil, était posé sur le terrain juridique et il fut décidé de demander un avis consultatif à la Cour permanente de Justice internationale, Briand ne dissimulant pas, au surplus, que le Conseil pourrait toujours être saisi ultérieurement du point de

vue strictement politique, conformément à l'article 11 du Pacte.

Ainsi, une fois de plus, la voie économique et la voie juridique ramenaient vers le but politique.

Le discours de M. Litvinoff (U. R. S. S.) à la Commission d'Etude allait en constituer une preuve nouvelle. Le délégué de l'Union Soviétique remarqua d'abord que sa présence à la Commission devait réjouir les géographes qui voyaient confirmées, du moins par la majorité de la Commission, leurs hypothèses suivant lesquelles le territoire de l'ancien Empire de Russie se trouvait encore en Europe.

La crise économique mondiale ne touchait pas, directement, l'Union des Soviets qui connaissait, au contraire, un développement économique considérable, mais elle la touchait indirectement.

Quant à ses causes, il était notoire que l'Union des Soviets considérait les crises de surproduction comme inhérentes au système capitaliste. D'autre part, un militarisme tenace avait accru considérablement le fardeau des impôts. En outre, le paiement des réparations et des dettes interalliées et la répartition irrégulière des réserves mondiales d'or avaient joué un rôle important dans la création et l'aggravation de la crise. Il était absurde de prétendre, comme certains tentaient de le faire, que la crise avait pour cause l'existence de l'Union soviétique, en général, et le *dumping* russe en particulier. Les exportations russes restaient inférieures à leur montant d'avant-guerre et seules les conditions spéciales de l'agriculture et du commerce

extérieur dans l'U. R. S. S. permettaient de vendre les produits à des prix plus bas que ceux des autres pays. Le *dumping* des organisations capitalistes bénéficiant de monopoles de fait apparaissait autrement redoutable, et le délégué de l'U. R. S. S. était ainsi amené à critiquer l'action des cartels internationaux préconisés dans le mémorandum français et qui avaient pour effet, non de remédier à la crise, mais de l'étendre au delà des limites habituelles.

D'autre part, on était dans la mauvaise voie en prenant l'Union Soviétique pour cible, car il ne fallait pas beaucoup d'imagination pour comprendre que, priver l'Europe d'un marché aussi important et aussi susceptible d'extension rapide que celui de l'Union Soviétique, c'était contribuer à aggraver la crise européenne et mondiale. La Conférence Economique Mondiale de 1927 avait adopté une résolution reconnaissant, à l'époque, la possibilité d'une coexistence féconde des deux régimes, combien serait-il plus raisonnable de reconnaître et d'exécuter loyalement cette résolution, maintenant que l'Union Soviétique était devenue plus forte qu'alors. Une commission pour l'étude de l'Union européenne ne pouvait fonder ses travaux sur une campagne contre un pays ou un groupe de pays sans se mettre en contradiction avec ses principes mêmes et avec l'objet qu'elle poursuivait.

Dans tout cela, l'argumentation politique tenait, comme on le voit et comme on pouvait s'y attendre, la première place.

Néanmoins, tout en ayant déclaré qu'il ne pro-

poserait aucun remède pour l'élimination des conflits dans le régime capitaliste, M. Litvinoff était d'avis qu'il fallait éviter tout ce qui pouvait tendre à accentuer la méfiance, l'incertitude et le mécontentement. Il se prononçait nettement contre les tarifs préférentiels entre certains pays ou groupes de pays. Une telle méthode équivalait à ses yeux « à un transfert, sur le plan économique, des méthodes appliquées sur le plan politique et ayant pour effet de diviser l'Europe en groupes destinés non pas à coopérer les uns avec les autres, mais à se combattre mutuellement, le stimulant de ces combats résidant moins dans des motifs économiques que dans des motifs politiques ». La méthode qu'il recommandait consistait pour chaque Etat d'Europe à accorder un traitement identique à tous les autres Etats, en éliminant tous les éléments de discrimination de quelque nature qu'ils fussent. Il prenait soin, toutefois — le Reich, alors, n'était pas hitlérien — de réserver le droit, pour chaque nation, de disposer d'elle-même, y compris la faculté d'adhérer à n'importe quelle union ou fédération. Tel était le principe qui servait de base au pacte de non agression économique, proposé par l'Union Soviétique.

Ce pacte (1) visait, en réalité, à faire cesser les mesures d'ordre législatif ou administratif et surtout douanières, prises par certains Etats contre l'U. R. S. S. et considérées par celle-ci comme des

(1) Publications officielles de la S. D. N., P.-V. de la 3^e session, p. 89, document C. 354, M. 153, 1931, VII.

mesures d'agression. Il comportait la confirmation du principe de la coexistence pacifique des pays, quels que fussent leurs régimes de politique sociale et leur système économique.

M. Litvinoff demanda qu'au sujet de ce pacte, que son Gouvernement était prêt à signer immédiatement, chaque Gouvernement voulût bien faire connaître aussitôt son avis. Teflik Rustu Bey (Turquie) l'accepta d'emblée. M. Henderson (Angleterre) s'en tira par un artifice de procédure, en renvoyant l'examen à la sous-commission de coordination des questions économiques, créée au cours de la session. Le Dr Curtius (Allemagne) en accueillit le principe « avec une grande sympathie » et conclut à ce que la question fût portée à l'ordre du jour de la prochaine session de la Commission, de même que M. Zaunius (Lithuanie). La proposition de M. Henderson fut appuyée par Briand et finalement adoptée.

Après l'intervention de M. Litvinoff, la discussion reprit sur les barrières douanières et les tarifs préférentiels autour du plan constructif français.

D'une manière générale, les représentants des pays libre-échangistes insistèrent pour un abaissement des tarifs douaniers et l'abandon de l'usage consistant à prendre des mesures inopinées qui contrariaient à tout instant le cours des échanges. Telle était la thèse de M. Hymans (Belgique) qui trouvait les cartels insuffisants et recommandait, avant tout, à tous les Etats européens, comme base de la solidarité constante qu'on voulait établir entre eux, d'éviter toutes mesures par les-

quelles ils pussent se porter préjudice. Dans cet ordre d'idées, ils devaient au moins, d'après le délégué de la Belgique, prendre l'engagement réciproque de se notifier toutes mesures de cette nature et reconnaître en principe l'existence d'un recours de l'Etat lésé.

M. Ramel (Norvège), en se ralliant à cette thèse, protesta, à son tour, contre les changements incessants de tarifs.

Tevfik Rustu Bey (Turquie), essayant de concilier l'interdépendance économique mondiale avec le principe de l'économie nationale, recommanda les systèmes du contingentement et préconisa la politique étatiste pour réaliser, dans certains pays, les effets attendus des cartels par le Gouvernement français, quant à la production et à la répartition. M. Beelaerts von Blokland (Pays-Bas) rappela les principes et le but de la Convention d'Oslo, signée entre les trois pays scandinaves, la Belgique et les Pays-Bas, procédant de l'idée que toute politique économique autonome devait s'inspirer du désir de respecter les intérêts des autres Etats. Il acceptait l'octroi de tarifs préférentiels, mais seulement pour remédier à des situations tout à fait anormales et comme une exception confirmant la règle. Tel était également le point de vue de M. Munch (Danemark) qui, de même que le délégué de la Norvège, redoutait l'action des cartels, sur lesquels un contrôle international efficace et impartial était absolument nécessaire.

La thèse libérale fut soutenue aussi par M. Henderson (Angleterre), qui s'éleva contre les tarifs

protectionnistes, contre « la folie du nationalisme économique », déclarant que, si tout le monde y persistait, l'Angleterre aurait de la peine à garder elle-même son bon sens. Il tint à rassurer M. Litvinoff quant à l'absence de tout plan belliqueux dirigé contre l'Union Soviétique et se déclara d'accord avec lui pour dénoncer les armements comme l'une des causes de la crise mondiale. Il ne parla pas, dans cette intervention, des tarifs préférentiels, mais, au moment du vote des résolutions, il devait faire, au nom de l'Angleterre, en rappelant les objections des Dominions et de l'Inde, les réserves les plus formelles au sujet du régime de préférences agricoles (1) auxquelles « on lui demandait de s'associer. »

M. Zaleski (Pologne) se rallia à la thèse française des accords généraux, en prenant explicitement position contre le système des unions douanières, qu'il entendait combattre du seul point de vue économique, en les présentant comme devant engendrer des rivalités inévitables entre divers groupements, en quoi, d'ailleurs, il se trouvait en opposition avec la thèse de l'Union douanière européenne de M. Le Trocquer. Mais il s'agissait de combattre le projet économique austro-allemand. De même que M. Henderson, il prononça quelques paroles aimables à l'égard de l'U.R.S.S. Et peut-être est-il permis de remarquer, à ce sujet, que la Commission d'Etude, où l'entrée des Russes

(1) Publications officielles de la S. D. N., P.-V. de la 3^e session, 7^e résolution, p. 100.

fut considérée par tous les paneuropéens comme l'introduction d'un trouble-fête, aura constitué une étape d'un rapprochement entre certains Etats européens et l'Union Soviétique, rapprochement auquel des circonstances nouvelles devaient bientôt conduire.

M. Bénès (Tchéco-Slovaquie) dénonça, après beaucoup d'autres, le protectionnisme extrême et « le terrible état de guerre économique », dont l'un des plus grands facteurs était constitué, à ses yeux, par l'inquiétude politique. Les grands changements politiques survenus en Europe occidentale et orientale avaient contribué avant tout à bouleverser les rapports économiques, commerciaux et financiers de l'Europe. Reprenant les divers remèdes proposés, il considérait les unions douanières particulières comme présentant, avant tout, un caractère politique et préconisait l'union douanière européenne préparée par une égalisation économique progressive. Il approuvait le plan français, les tarifs préférentiels, dans le sens où ils y étaient recommandés, ainsi que les cartels. Il se proposait, au nom de son Gouvernement, de prendre une part active à l'établissement de la Société Internationale de Crédit Hypothécaire Agricole, dont la charte allait être adoptée à la fin de la session. Quant au rétablissement de l'Autriche, il fondait de grands espoirs sur la conclusion de traités bilatéraux, conclus sur la base de la nation la plus favorisée, d'accord, sur ce point encore, avec la France et parlant dans le sens des décisions de la future conférence de Stresa. Enfin, il insistait sur

le caractère psychologique du problème, considérant comme essentiel l'appui des opinions publiques, conscientes du péril, pour soutenir les gouvernements dans l'œuvre de collaboration économique européenne entièrement irréalisable en l'absence d'« une sorte de trêve politique ».

M. Michalakopoulos (Grèce) soutint, lui aussi, le principe de la préférence agricole en demandant l'extension à des denrées autres que les céréales et produites par la Grèce. Enfin MM. Marinkovitch (Yougoslavie) et Titulesco (Roumanie) apportèrent leur adhésion au plan français, le premier en termes particulièrement énergiques et pressants, qui traduisaient l'impatience de son pays. Cette longue discussion aboutit à la création d'une sous-commission chargée « de l'élaboration de propositions précises et pratiques, à la lumière des différents projets », présentés au cours de la discussion.

Conclusion des travaux de la 3^e session. — A cette sous-commission furent renvoyées les propositions suivantes :

a) celles de la délégation allemande, relatives : l'une à l'orientation de la politique douanière en Europe, quant à l'octroi de tarifs préférentiels en particulier ; l'autre à la franchise douanière pour le carburant utilisé par les véhicules à moteur ;

b) celle de la délégation belge, relative au traitement des étrangers ;

c) celle des Gouvernements suédois, belge et luxembourgeois, relative à l'institution d'une pro-

cédure de notification et de recours et à la stabilité dans le régime des échanges commerciaux ;

d) celles de la délégation française, contenues dans le mémorandum constructif, ainsi qu'une autre de la même délégation, comprenant des suggestions relatives à la solution des problèmes posés, en ce qui concernait l'agriculture, la production, les échanges et les crédits ;

e) celle de la délégation italienne, relative à la mise en vigueur de la Convention commerciale du 24 mars 1930 ;

f) celle de la délégation grecque, relative à l'extension des tarifs préférentiels à des produits agricoles autres que les céréales ;

g) celle de l'Union soviétique relative à la conclusion d'un protocole de non-agression ;

ainsi que, d'une manière générale, toutes les autres propositions présentées à la Commission avant ou pendant la session, ces propositions comprenant notamment les conclusions des conférences réunies à Paris pour l'écoulement des stocks de céréales.

A cet ordre d'idées se rapportait un mémorandum de l'Institut International d'Agriculture (1), concernant la crise mondiale envisagée par rapport à l'agriculture des Etats européens, et, en particulier, le chômage. Il comportait une étude statistique et un plan d'organisation générale, ayant à sa base l'initiative privée contrôlée, ainsi qu'une

(1) P.-V. de la 3^e session de la C. E. U. E., annexe 20, p. 194, Document n° C 323, M. 148, 1931, VII (C. E. U. E. 30).

équitable distribution des capitaux et de la main-d'œuvre. Dans ce mémorandum, comme d'ailleurs dans l'acte final de la Conférence Internationale du Blé, tenue à Rome du 26 mars au 2 avril 1931 (1), à laquelle, on s'en souvient, avait été renvoyée la question de l'exportation du surplus des récoltes futures de céréales danubiennes, le point de vue européen était ramené, comme on pouvait s'y attendre, sur le plan universel où tendaient à se dissoudre les propositions de préférence douanière. Au sujet de ces préférences, il ne fut pas davantage possible, à la Conférence du blé qui eut lieu à Londres en mai 1931, de s'entendre avec les pays exportateurs extra-européens et avec leurs clients. Le mémorandum de l'Institut International d'Agriculture concluait donc, sur ce point, à l'impossibilité actuelle de négociations multilatérales et à la seule possibilité d'accords par la voie diplomatique.

Un point mérite de retenir particulièrement l'attention dans ce mémorandum qui constitue, dans son ensemble, une étude de grande valeur, c'est la conception nouvelle du problème colonial relativement au développement de l'économie européenne. « La restauration économique du monde entier, y est-il écrit, dépend du règlement des rapports entre l'Europe et le monde colonial, c'est-à-dire les vastes territoires inexploités ou non suffisamment exploités. »

Le mémorandum recommandait, à ce sujet,

(1) *Ibid.*, p. 207, Doc. I. I. A. (C. E. U. E. III) b, Annexe.

d'élargir et de perfectionner un système d'accords bilatéraux relatifs à l'exploitation des territoires coloniaux et destinés à assurer une meilleure distribution de la main-d'œuvre, l'utilisation permanente de la terre et l'approvisionnement en matières premières, sur les bases de l'accord franco-italien de 1926, concernant les phosphates tunisiens qui était donné à titre d'exemple.

Il a été trop rarement question de l'utilisation des colonies dans l'élaboration des projets d'union européenne. Elles pouvaient, semble-t-il, offrir un terrain d'entente particulièrement fructueux, mais personne n'osa s'y aventurer, les opinions publiques n'étant pas mûres et les intérêts privés trop puissants.

La sous-commission se vit attribuer, en outre, l'étude des propositions contenues dans le mémorandum du Bureau International du Travail, relatif à la lutte contre le chômage. Ce document insistait surtout, d'une part, sur l'organisation du placement des travailleurs et de leurs migrations et, d'autre part, sur l'exécution de grands travaux publics européens, rémunérateurs et présentés par Albert Thomas comme destinés à développer « cet esprit de collaboration, cet esprit européen, qui est le but de la Commission d'Etude ». Mais sur ce point encore, à la Conférence du Travail d'avril 1931, les réalisations se révélèrent particulièrement difficiles et le plan européen fut trop souvent confondu avec le plan mondial.

La sous-commission eut à examiner aussi le mémorandum du Secrétaire général sur la dépres-

sion économique. Il résultait de ce travail que l'Europe avait été moins gravement atteinte que le reste du monde par la crise économique.

Enfin elle fut saisie du rapport de M. Colijn sur les travaux de la deuxième Conférence internationale en vue d'une action économique concertée (session de mars 1931), rapport qui se terminait par un nouvel et pressant appel, tendant à l'adoption de la Convention commerciale de mars 1930 et à l'aboutissement rapide des négociations bilatérales, en vue de la réduction des tarifs douaniers.

De toute cette matière extrêmement abondante, la sous-commission, présidée par M. Motta (Suisse), fit rapport dans un délai-record de moins de 48 heures. L'examen de ce rapport donna lieu à une nouvelle discussion devant la Commission d'Etude, qui permit aux adversaires des tarifs préférentiels d'affirmer à nouveau leur point de vue. On put constater que, sur ce point, l'opposition irréductible venait non seulement de la Grande-Bretagne, mais encore des pays transporteurs de fret extra-européen (Danemark, Suède et Norvège).

Les diverses questions étudiées furent l'objet d'un certain nombre de vœux pieux et furent renvoyées à diverses sous-commissions ou comités anciens ou nouveaux, si nombreux qu'un organisme intermédiaire de coordination et de filtration dut être constitué, la sous-commission de coordination en matière économique.

La Société Internationale de Crédit Hypothécaire

Agricole. — Sur une seule question qui n'avait pas été soumise à l'examen de la sous-commission, la Commission prit une décision immédiate, ce fut au sujet du crédit agricole. Une sous-commission avait été chargée à la session précédente d'étudier cette question, en accord avec le Comité financier de la Société des Nations.

Le président de cette sous-commission, M. François-Poncet (France), exposa les idées maîtresses du projet soumis à la Commission d'Etude. Il tendait essentiellement à l'allégement des charges qui pèsent sur la production agricole, dans le but d'augmenter le pouvoir d'achat des pays agricoles et d'en faire ainsi de meilleurs clients pour les pays industriels. C'était une application de la thèse de M. Francis Delaisi (1). Les textes élaborés étaient au nombre de trois : un texte de convention, qui devait être revêtu de la signature des gouvernements adhérents, un projet de charte constitutive de la Société Internationale de Crédit Hypothécaire agricole et un projet de statuts de la Société.

La Société Internationale se présentait comme une société par actions, émettant des obligations jusqu'à concurrence de dix fois son capital versé ; elle était destinée à consentir des prêts aux établissements de crédit hypothécaire agricole, prêtant sur première hypothèque.

Son bon fonctionnement dépendait par conséquent des garanties hypothécaires accordées et de la garantie spéciale demandée aux gouvernements

(1) F. Delaisi, *Les deux Europes*, 1 vol., Payot, édit., 1930.

emprunteurs. Elle devait viser à diminuer le plus possible le taux des prêts aux agriculteurs, ce taux variant en rapport avec le crédit des emprunteurs.

La composition du conseil d'administration de cette société présentait une particularité : le président et le vice-président devaient être désignés par le Conseil de la Société des Nations et deux des administrateurs devaient être désignés : l'un, par l'Institut International d'agriculture de Rome, l'autre par la Banque des Règlements Internationaux. Cette société présentait ainsi, dans son ensemble, une ingénieuse combinaison de l'initiative des organismes internationaux, des Gouvernements et de la finance privée.

Elle devait disposer, dès le moment de sa création, grâce à des avances effectuées par les Gouvernements contractants et remboursables sur les bénéfices, d'un fonds spécial de 5 millions de dollars, ce fonds étant destiné à procurer une garantie supplémentaire aux porteurs d'obligations.

Le projet de convention, dans son article 16, faisait de la constitution de ce fonds spécial, du moins jusqu'à concurrence d'une somme de 25 millions de francs, la condition essentielle de l'entrée en vigueur de la Convention.

Or, on vit bien le Gouvernement suisse adopter sans délai la charte de la Société pour que le siège en fût établi à Genève, on vit ensuite le projet approuvé immédiatement par le Conseil, on vit encore, en dépit des critiques de M. Litvinoff, les membres de la Commission d'Etude s'y rallier dans leur ensemble et le signer aussitôt au nombre

de seize (1), parmi lesquels, notons-le, ne figurait pas le délégué de la Grande-Bretagne, on vit enfin l'Assemblée de septembre 1931 l'approuver à son tour et adresser même un appel aux Gouvernements pour hâter la ratification de la convention, s'ils ne l'avaient fait encore, mais jamais le fonds ne fut constitué, jamais aucun emprunt ne fut émis, jamais la Société Internationale de Crédit Hypothécaire Agricole, saluée comme le premier enfant de la Commission d'Etude pour l'U.E. par M. Motta, ne commença à fonctionner, de sorte que le seul enfant de l'Union européenne fut un enfant mort-né.

Crédits affectés au fonctionnement de la Commission. — Avant de se séparer, la Commission d'Etude régla encore la question des crédits affectés à son fonctionnement. Il avait été fixé provisoirement à une somme de 28.000 F. S., lors de l'établissement du budget de la Société des Nations pour 1931. Une somme nouvelle d'environ 100.000 F. S. paraissant nécessaire, elle fut, avec l'approbation du Conseil, prélevée par virement sur les fonds affectés à la réduction des armements, de la rubrique VI du Budget de 1931, article 24 (réduction des armements) à l'article 30 (C.E.U.E.).

Depuis cette époque, les fonds consacrés à la Commission d'Etude ont été régulièrement votés par l'Assemblée, dans le budget général où ils

(1) Publications officielles de la S. D. N., P.-V. de la 3^e session, p. 69.

figurent à l'art. 30 pour un montant de 137.125 F. S.

Cette 3^e session fut la plus chargée. Elle ne dura pas moins d'une semaine. Le nombre et l'importance des questions traitées ainsi que l'ampleur des discussions montrent à quel point il serait faux de penser que la Commission d'Etude n'a rien fait. Elle a, au contraire, beaucoup travaillé, sur une documentation très complète, et ceux qui espéraient en elle ont fait preuve d'une grande ténacité pour atteindre des résultats tangibles. Mais leur effort fut pareil à celui de Sysiphe. De quelque façon qu'ils s'y prissent pour mener à bien l'œuvre entreprise, ils furent toujours ramenés à leur point de départ. Et c'est précisément cette impuissance, en dépit d'un tel effort, qui rendit leur tentative si décourageante.

4^e session de la Commission d'Etude.

Ayant accompli la première année de son existence, la Commission d'Etude allait subir l'épreuve de l'Assemblée. Pour s'y préparer, elle tient sa 4^e session à Genève, du 3 au 5 septembre 1931. Elle était alors en possession des rapports des divers comités et sous-comités, ainsi que de la sous-commission de coordination qu'elle avait créés.

Le sous - comité d'experts économiques (1) qu'avait présidé M. Trip, délégué des Pays-Bas, mentionnait, dans la lettre d'envoi de son rapport,

(1) Publications officielles de la S. D. N., P.-V. de la 4^e session, p. 39, document n° C, 510, M. 215, 1931, VII.

l'incidence des mesures de rapprochement économique européen sur les autres parties du monde.

Le rapport, tout en se défendant de toute incursion dans le domaine politique, constatait l'importance primordiale du facteur psychologique, du facteur confiance dans l'aggravation de la situation mondiale.

Puis il s'attaquait au problème des échanges commerciaux, signalant le danger qui résultait pour l'Europe du fractionnement excessif de son activité économique dans les limites de frontières douanières trop nombreuses et trop élevées. Cette constatation, d'ordre économique, avait aussitôt ramené les esprits sur le terrain politique, ce fractionnement étant conditionné par la situation politique de l'Europe qui ne donnait pas aux diverses nations des garanties de paix durable et les contraignait, en vue d'une guerre toujours possible et en raison de la nécessité pour chacune d'elles de satisfaire dans cette hypothèse à tous ses besoins, de pratiquer une économie complexe à l'extrême, si onéreux que cela pût être.

Le rapport dénonçait, d'autre part, l'esprit de marchandage qui avait présidé à toutes les négociations, au lieu du large esprit de coopération qui eût été nécessaire. Il préconisait la spécialisation de la production et la création de grandes unités industrielles et définissait le but à atteindre comme étant « la collaboration la plus large possible des nations d'Europe, afin de faire de ce continent un marché commun pour les produits de tous les pays qui le constituent ».

Les rapprochements économiques envisagés devaient intéresser un ensemble de pays tel qu'il leur conférât un caractère d'intérêt général, ils ne devaient pas nuire aux pays tiers, ils devaient s'étendre à la circulation des hommes, des marchandises et des capitaux. Enfin les accords devaient être ouverts à l'adhésion de tous et prévoir l'octroi des avantages stipulés aux pays non signataires, accordant des avantages équivalents. Les experts considéraient la clause de la nation la plus favorisée comme la sauvegarde essentielle des relations commerciales normales entre les nations, tout en acceptant la possibilité de certaines restrictions exceptionnelles. Ainsi sur le terrain économique, on essayait de concilier la clause de la nation la plus favorisée avec la politique des préférences, de même que sur le terrain politique, on avait tenté un impossible compromis entre la souveraineté nationale absolue et l'idée fédérale.

En dehors de ces constatations d'ordre général, le rapport des experts ne contenait pas d'innovations marquantes, du point de vue technique. Quant aux ententes industrielles internationales, il considérait qu'elles pouvaient avoir, dans certains cas et sous certaines conditions de contrôle et de publicité, des effets heureux notamment pour créer une atmosphère de confiance. Enfin, sur le problème des crédits à long et moyen terme, les experts étaient amenés à recommander la stabilité des monnaies, dont on devait reparler l'année suivante à Londres et ils disaient grand bien d'une note de M. Francqui, délégué de la Belgique, qui

fut annexée à leur rapport. Cette note, d'accord avec les principes financiers énoncés dans le plan constructif français, préconisait un mouvement de capitaux des pays qui disposent de balances créditrices vers les marchés déficitaires. Préoccupé avant tout de solutions rapides, M. Francqui recommandait la création d'un organisme financier international en rapport avec la Banque des Règlements Internationaux et dont la fonction, à l'égard des institutions financières privées de caractère international, serait analogue à celle des banques d'émission à l'égard des banques commerciales sur le terrain national.

Le rapport du comité des problèmes de crédit (1) ne comportait guère qu'une étude de questions techniques qui n'étaient d'ailleurs pas autrement particulières à l'Europe. Il faisait allusion, quant au problème européen, à une politique de crédits à long terme, nécessaire pour financer l'exécution de grands travaux publics dont le programme devait être établi après étude de leur utilité et de leur coordination, tant dans le cadre national que dans le cadre de l'économie européenne et de leur « rentabilité » prochaine.

Le rapport du Comité du Chômage (2) concluait à la convocation d'une conférence technique du placement, convoquée par les soins du Bureau International du Travail, et renvoyait au Comité

(1) Publications officielles de la S. D. N., P.-V. de la 4^e session, p. 49, document n° C, 504, M. 211, 1931, VII.

(2) Publications officielles de la S. D. N., P.-V. de la 4^e session, p. 55, document n° C, 437, M. 184, 1931, VII.

des problèmes de Crédit l'étude de la question des emprunts à long terme, nécessaires pour l'exécution des travaux publics recommandés. Enfin, quant à la collaboration des éléments de production, il recommandait la mise en valeur de territoires nouveaux pour absorber les excédents de population, mais il ajoutait sur ce point qu'un tel projet sortait nécessairement du cadre européen, ce qui n'était pas évident, car il semble bien que les colonies, en matière d'union européenne, doivent être considérées comme des dépendances de l'Europe. Mais le problème de l'utilisation des colonies n'était pas mentionné dans ce rapport.

Restaient encore, parmi les documents remis à la Commission d'Etude, outre le rapport de la sous-commission de coordination, les divers actes concernant l'exécution des décisions prises antérieurement par la Commission d'Etude, en matière de crédit agricole et d'écoulement des stocks de céréales.

Le rapport du comité chargé d'étudier le problème de l'exportation du surplus des récoltes futures de céréales déplorait qu'un large accord international n'eût pu être conclu en cette matière, à la Conférence de Londres (18-23 mai 1931).

Il constatait que, dans le domaine européen, un progrès avait été acquis au cours des derniers mois par la création de la Société Internationale de Crédit Hypothécaire Agricole, création théorique, hélas, ainsi que nous l'avons vu plus haut. Il voyait un autre progrès dans le système préférentiel tel qu'il avait été adopté, avec des limita-

tions, par certains traités bilatéraux conformes aux modalités envisagées devant la Commission d'Etude, dans le but de le rendre compatible avec la clause de la nation la plus favorisée.

Outre ce rapport, la Commission d'Etude se trouvait saisie également de divers documents relatifs à l'organisation du crédit agricole à court terme, émanant de l'Institut International d'Agriculture.

C'est dans cette voie du rétablissement de la situation économique dans les états agricoles de l'Europe centrale et orientale que la Commission d'Etude a, sur un terrain limité, serré la réalité de plus près. Ses réalisations dans ce domaine ont même dépassé le stage des vœux, des recommandations et des projets pour aller jusqu'à la conclusion de traités effectifs, signés en bonne et due forme par les représentants des gouvernements responsables. Ces traités, à la demande des signataires, furent soumis à l'examen de la sous-commission de coordination économique.

L'un d'eux (1) instituait des droits douaniers préférentiels pour l'importation en Allemagne de l'orge fourragère et du maïs roumain, l'autre pour le blé d'origine hongroise lors de son importation en Allemagne.

La préférence douanière prévue par ces traités ne s'étendait pour le premier qu'aux quantités normales des denrées considérées, antérieurement

(1) Traité signé entre les Gouvernements allemand et roumain à Genève le 27 juin 1931.

importées en Allemagne, et pour le second, aux quantités calculées sur la base des emblavures actuelles de la Hongrie. Elle ne valait que pour une durée de deux ans. Enfin, elle respectait la clause de la nation la plus favorisée, la contrepartie étant soumise au régime de cette clause, et l'assentiment des Etats tiers bénéficiaires de cette clause étant demandé par les signataires. Le Gouvernement allemand se réservait, vis-à-vis de ses cosignataires, le droit d'étendre la préférence, outre la Roumanie et la Hongrie, à la Bulgarie et à la Yougoslavie.

Ces traités constituaient par conséquent le minimum, en tout sens, de ce qui pouvait être conçu en matière de préférence douanière. On verra cependant quelles résistances nouvelles furent opposées au principe de la préférence dans la discussion devant la Commission d'Etude et devant l'Assemblée. Il faut noter, dans cet ordre d'idées, que pour accroître les appréhensions de ses adversaires, l'extension de la préférence à d'autres produits agricoles que le blé avait fait l'objet d'un mémorandum du Gouvernement hellénique également soumis à la Commission et qui demandait un régime préférentiel pour le tabac, l'huile, le vin et les raisins secs.

Enfin, la Commission d'Etude était saisie du rapport général de la sous-commission de coordination en matière économique. Cette sous-commission avait été composée de représentants de tous les Gouvernements participant à la Commission d'Etude, à l'exclusion de l'Irlande, et avait tra-

vaillé en présence d'observateurs des Gouvernements chinois et japonais.

La Sous-Commission avait été mise en possession de tous les rapports dont il est question ci-dessus. Elle avait commencé, conformément à sa mission essentielle, par faire ressortir l'existence d'un lien commun entre toutes les matières apparemment disparates dont elle était saisie. Elle avait ensuite dégagé de tous ces rapports une idée fondamentale : la nécessité du rétablissement de la confiance, confiance dans la stabilité du régime économique et confiance dans le maintien de rapports internationaux stables et cordiaux. Elle approuvait, d'une manière générale, les rapports qui lui avaient été soumis.

La première conclusion de son propre rapport, c'était qu'un simple retour à l'état traditionnel d'avant-guerre serait inopérant et que l'Europe ne pouvait songer à une véritable renaissance économique qu'en adaptant graduellement la conception traditionnelle d'économies nationales séparées, pour la rapprocher de la conception d'un vaste marché international.

La seconde, relative aux problèmes de crédit, c'était que le Comité Financier de la Société des Nations devait être prêt à examiner les demandes que les Etats emprunteurs pourraient lui adresser en vue d'obtenir son assistance et qu'il convenait, d'autre part, d'étudier, le plus tôt possible, le rapport de M. Francqui.

Quant aux questions agricoles, le rapport approuvait les arrangements préférentiels germano-rou-

main et germano-hongrois et, d'une façon générale, le principe de préférences exceptionnelles et limitées. Elle recommandait de hâter l'entrée en activité de la Banque Hypothécaire de Crédit Agricole et demandait que le Comité des Céréales poursuivît ses travaux. Pour l'extension de la préférence à d'autres produits agricoles, elle concluait à l'étude des demandes par un comité spécial. Quant au problème du chômage, elle approuvait les propositions relatives au placement international et les conclusions du Comité de Chômage visant les travaux publics.

Au sujet du pacte de non-agression économique, proposé par la délégation soviétique, la Commission se bornait à demander une étude plus approfondie. Enfin, elle proposait une méthode de liaison entre la Commission d'Etude et les organes consultatifs de la Société des Nations.

Ce rapport fut présenté sans commentaires à la Commission d'Etude présidée provisoirement par M. Motta, en attendant l'arrivée de Briand. Il fut adopté sans observation quant à son introduction et quant aux chapitres concernant les relations économiques et industrielles, les problèmes de crédit, le chômage et la liaison de la Commission d'Etude avec les organismes consultatifs de la Société des Nations. Mais son adoption donna lieu à discussion sur deux points : les questions agricoles et le pacte de non-agression économique.

Son examen détaillé avait été précédé d'une discussion générale au cours de laquelle M. Schober (Autriche) et le Dr Curtius (Allemagne) avaient

annoncé — déclaration d'une importance particulière — que, dans le but d'éviter des difficultés à la collaboration confiante des nations européennes, leurs Gouvernements renonçaient au projet d'union douanière entre les deux pays. Cette déclaration ne présentait pas, à vrai dire, un caractère de spontanéité parfait, car la Cour de Justice Internationale devait rendre deux jours plus tard, le 5 septembre, son avis consultatif par lequel elle déclarait, par huit voix contre sept, que le régime projeté n'était pas compatible avec le Protocole de Genève du 4 octobre 1922. Mais cet avis, émis à une majorité faible et disparate, ouvrait la porte à de nouvelles discussions. Aussi la déclaration commune des représentants de l'Allemagne et de l'Autriche créa-t-elle une impression favorable de détente au début de cette quatrième session. Les délégués de la France, de l'Italie et de la Tchécoslovaquie ne manquèrent pas d'exprimer la satisfaction que cette déclaration leur causait.

Dans la discussion générale, une idée profondément vraie fut exprimée par M. Tonisson, délégué de l'Estonie. M. Tonisson constata que la fondation d'une communauté européenne sur les bases des conceptions et des convictions ayant cours actuellement présentait des difficultés parfois insurmontables. L'échec tragique des Conférences de La Haye, antérieures à la guerre, avait été dû, pour une grande part, à la conception du droit des gens reposant sur l'idée de souveraineté absolue et exclusive, en honneur à l'époque.

Il avait fallu une catastrophe universelle pour

faire admettre la conception d'une Société des Nations, mais l'histoire de cette institution démontrait l'influence persistante de cette théorie ancienne, de ce nationalisme juridique sur le règlement des problèmes internationaux, particulièrement en matière de sanctions à exercer contre tout Etat perturbateur de la paix.

« Aussi, pensons-nous, déclarait le délégué de l'Estonie, en des termes qui méritent d'être exactement rapportés, qu'il serait particulièrement opportun que la Commission d'Etude prît l'initiative d'un mouvement d'idées susceptibles d'amener une évolution des conceptions théoriques et l'avènement d'une formule nouvelle de droit public européen. » Et il demandait à la Commission d'inviter les Gouvernements à favoriser, par tous les moyens appropriés, presse, enseignement, propagande par le cinéma et la radio, la diffusion, dans le grand public, de l'idée européenne. Nous ne croyons pas que des paroles plus adéquates aient jamais été prononcées devant la Commission d'Etude.

De son côté, Tevfik Rouchdy bey (Turquie) exprimait, lui aussi, une idée intéressante. Il proposait que le rapport de la sous-commission de coordination fût envoyé à tous les Gouvernements, en priant ceux-ci de vouloir bien le communiquer aux parlements nationaux. Il y avait là, semble-t-il, une tentative heureuse pour faire sortir de Genève toutes les belles paroles et les beaux projets qui y étaient produits et leur permettre d'atteindre les vrais détenteurs du pouvoir, sans

lesquels ils ne pouvaient aboutir à des réalisations effectives.

L'Angleterre, en proie à des difficultés intérieures, sortait à peine d'une crise ministérielle. C'était son tour, cette fois, ce fut, en d'autres circonstances, celui des autres. Son délégué, le vicomte Cecil of Chelwood, fut contraint par là de se tenir sur la réserve et de rester sur le terrain des généralités.

Telle n'était pas la situation du délégué des Républiques Soviétiques, M. Litvinoff. Avant même que fût commencée la discussion par chapitres, il s'éleva contre le sort qui avait été fait à son projet de pacte de non-agression. Après l'avoir renvoyé d'un sous-comité à un autre et après avoir joué ainsi à la balle avec le pacte, on proposait maintenant d'en confier l'étude à un nouveau comité spécial. Or, comme venait alors de l'écrire un journal de Genève, le renvoi à une commission était devenu synonyme d'ajournement et parfois d'enterrement.

M. Litvinoff voyait, tant dans cette procédure dilatoire que dans les décisions prises, par ailleurs, relativement à l'octroi de tarifs préférentiels, réservés aux seuls Etats danubiens, la volonté de maintenir en Europe une discrimination hostile à l'Union Soviétique, et le peu d'intérêt porté par la Commission d'Etude à la coexistence pacifique de systèmes sociaux et politiques différents. Les avantages préférentiels accordés aux Etats danubiens lui apparaissaient comme une mesure destinée à gêner la vente des céréales soviétiques. Son attitude constituait ainsi un point d'appui solide pour

les autres membres de la Commission, hostiles au système des préférences. La présence de l'Union Soviétique représentait donc, dans la Commission, ainsi qu'on avait pu le redouter, un élément de dissociation plutôt que d'organisation, dû, non seulement aux idées politiques en honneur en Russie, mais encore à la situation toute particulière de cette nation immense par rapport aux autres nations européennes. Et ainsi étaient justifiées, par conséquent, les tendances des partisans les plus résolus d'une entente européenne qui eussent préféré voir accomplir les premiers efforts en vue de cette union, sans la participation de l'Union Soviétique.

Sur la question des préférences douanières, qui fut reprise dans la discussion par chapitres, les représentants des Gouvernements autres que celui de l'Union Soviétique qui, dès les premiers travaux de la Commission d'Etude, avaient fait des réserves, adoptèrent cette fois une attitude d'opposition plus marquée. Ils avaient craint, dès le début, que les premières exceptions consenties à la clause de la nation la plus favorisée n'en entraînaient bientôt de nouvelles et qu'on ne s'engageât dans un engrenage où, de jour en jour, on serait entraîné plus avant. Combien leurs appréhensions leur semblaient justifiées par les faits, depuis que de nouvelles demandes de préférence avaient été présentées, dont la liste ne serait jamais close. Aussi le délégué de la Suisse, qui soutint cette argumentation, déclara-t-il que son pays n'était pas favorable à l'extension du système des préférences

et les délégués des Pays-Bas, du Danemark et de la Norvège firent-ils savoir, sans plus, qu'ils s'associaient aux déclarations de leur collègue suisse.

Sous ces réserves, le chapitre relatif aux questions agricoles fut adopté.

La Commission n'en avait pas fini avec le projet de pacte de non-agression économique. Une discussion assez confuse s'engagea à son sujet, où se mêlèrent des arguments touchant à son fond et à sa forme et d'autres relatifs à la procédure suivant laquelle il pouvait être examiné par la Commission. Des préoccupations d'ordre politique dominaient en réalité les délégués qui prirent part à cette discussion. M. Litvinoff avait demandé que l'étude de son projet fût confiée à un comité spécial. On fit observer que ce comité ne pouvait être composé avant que l'Assemblée eût fait connaître son sentiment sur le principe même du pacte. Sur quoi, M. Litvinoff proposa le renvoi de la question, pour étude, au sous-comité d'experts économiques. M. Motta, qui présidait, fit alors observer que le projet soviétique touchait un problème non pas européen, mais mondial par sa nature et par ses répercussions, et déclara que, dans ces conditions, la Commission, d'après lui, sortirait de sa compétence et de ses attributions, en se saisissant d'un problème de cette nature, sans que l'Assemblée ait eu l'occasion de dire son opinion à son sujet.

Pour rejeter la demande de M. Litvinoff, il invoqua la dépendance de la Commission d'Etude à l'égard de l'Assemblée, incontestable d'ailleurs et paralysante en toutes circonstances, si, en l'occur-

rence, elle pouvait à certains paraître opportune. Cette dépendance à l'égard de l'Assemblée avait évidemment quelque chose de choquant pour M. Litvinoff, délégué d'un gouvernement qui n'était représenté ni au Conseil, ni à l'Assemblée de la Société des Nations. Le vicomte Cecil of Chelwood avait suggéré le renvoi du projet, après avis de l'Assemblée, non pas à un sous-comité de la Commission, mais au Comité économique de la Société des Nations, qui ferait rapport directement au Conseil ou à l'Assemblée et M. Litvinoff ne manqua pas de faire remarquer qu'un tel rapport serait fait ainsi à un organisme dans lequel son gouvernement n'avait pas de représentant. Une telle situation devait fatalement exister tôt ou tard, dès l'instant où l'Union Soviétique fut admise à participer, sur un pied d'égalité, à certains travaux de la Commission d'Etude. On se rappelle, à ce sujet, les objections soulevées par Briand, quand il avait déclaré qu'en admettant la participation d'Etats non membres, on risquait de voir ceux-ci mêlés à la discussion d'articles essentiels du pacte. La question, par conséquent, dépassait les limites d'une question de procédure ; elle était d'ordre constitutionnel et touchait à un principe essentiel. La Commission, dans son ensemble, estima qu'elle ne pouvait traiter avec désinvolture l'Assemblée qui devrait être, si elle ne l'était en réalité, « l'organisme le plus auguste du monde », comme le nomma M. Motta, et une proposition transactionnelle du Dr Curtius (Allemagne) permit de respecter les prérogatives de l'Assemblée dans

des conditions qui parurent acceptables à M. Litvinoff.

Cette discussion eut pour conclusion l'adoption des résolutions (1) résultant du rapport de la Sous-Commission de coordination, qui furent transmises, ainsi que le rapport de la Sous-Commission lui-même et les rapports des divers comités spéciaux, à l'Assemblée par une lettre dans laquelle la Commission d'Etude déclara qu'elle était généralement d'accord avec les divers points de vue exprimés dans ces documents, mais estimait ne pas devoir y donner suite avant d'avoir soumis ses résolutions à l'Assemblée.

(1) Publications officielles de la S. D. N., P.-V. de la 4^e session, p. 69, annexe 12, Appendice n^o A, 38, 1931, VII.

CHAPITRE III

L'ÉPREUVE DE L'ASSEMBLÉE

Examen des travaux de la Commission d'Etude par la XII^e Assemblée de la Société des Nations et par les deuxième et sixième Commissions. — Renouvellement du mandat de la Commission d'Etude. — Cinquième session.

Examen des travaux de la Commission d'Etude par la XII^e Assemblée. — L'épreuve de l'Assemblée présentait pour la Commission d'Etude une importance extrême.

L'un des paragraphes de la résolution du 17 septembre 1930 en vertu de laquelle elle avait été créée était, en effet, conçu en ces termes :

« L'Assemblée
demande que les premiers résultats de cette étude soient consignés, autant que possible, sous forme de propositions concrètes, dans un rapport qui devra être établi en temps utile pour être soumis à la prochaine Assemblée. »

Ce texte signifiait-il, comme l'avait dit M. Motta au cours de la 4^e session, que le mandat de la Commission expirait le jour où l'Assemblée devait se réunir. Comme l'avait fait remarquer M. Pusta

(Estonie), cela n'était pas évident. En tout cas, ainsi que l'avait déclaré ensuite M. Motta, dans le but de préciser le sens de ses paroles, il était certain que l'Assemblée avait théoriquement le droit de déclarer dissoute la Commission d'Etude et qu'il lui appartenait de décider de la prolongation de son mandat.

A l'ouverture de l'Assemblée, M. Lerroux (Espagne), président en exercice du Conseil, en dressant le bilan des travaux de la Société des Nations pendant la dernière année, inscrivit à son actif « l'activité et l'existence même » de la Commission d'Etude pour l'Union Européenne « comme une importante contribution au maintien de la paix dans le monde », ne fût-ce que par le contact direct qu'elle avait établi entre les hommes d'Etat responsables et par l'effet de ce contact sur les gouvernements et sur les opinions publiques. Il était évident, par exemple, que la Commission d'Etude, en conjugaison avec le Conseil, avait exercé une heureuse influence sur la solution donnée au problème de l'union douanière austro-allemande.

Le délégué de l'Espagne, entrant dans les détails, devait ensuite mettre en lumière les deux questions dont la Commission d'Etude s'était occupée le plus activement : celle de la vente des céréales et du crédit agricole et celle de la politique douanière européenne, étudiée par les experts économiques.

M. Titulesco (Roumanie), qui fut élu président de la XII^e Assemblée, ne fit qu'une allusion tout à fait indirecte et d'ordre général à la Commission d'Etude en observant qu'en ces temps difficiles,

où s'opérait la transition d'une forme de vie collective à une autre, si beaucoup de vérités anciennes étaient mortes, elles n'étaient pas devenues suffisamment claires pour se transformer encore en forces agissantes.

Dans la discussion générale du rapport sur l'œuvre accomplie par la Société des Nations depuis la dernière session de l'Assemblée, il faut reconnaître que la Commission d'Etude n'occupa pas le premier plan. Une idée sinon nouvelle, du moins promue cette fois avec une force irrésistible, suscita, dans cette Assemblée, un intérêt prépondérant : le désarmement, présenté comme la panacée ayant le pouvoir de dissiper toutes les inquiétudes politiques et économiques, de rétablir la confiance mutuelle, d'assurer la paix.

Tel fut le remède proposé aux maux qui frappaient l'Europe comme à ceux qui frappaient l'univers, d'abord par M. Grandi (Italie) qui, sans prononcer expressément le nom de la Commission d'Etude, critiqua les ententes régionales, les systèmes clos, les alliances militaires, les ententes conclues en vue d'intérêts particuliers ou de régimes spéciaux qui, en créant ces divisions, « portent un grand préjudice à la paix ». L'ensemble des nations ne constituait, à ses yeux, qu'un seul groupe qui devait s'agrandir et non se scinder, le pacte tendant à une œuvre commune de solidarité effective qui s'imposait à tous, grands et petits Etats, Etats européens et non européens. Qu'il nous soit permis, à ce propos, sans y insister autrement, de remarquer que, deux années plus tard, le Gouver-

nement italien devait prendre l'initiative d'un Pacte à Quatre qui faisait apparemment une certaine discrimination entre grands et petits.

Pas d'allusion non plus à la Commission d'Etude de la part de M. Beelaerts von Blokland (Pays-Bas) qui y avait joué pourtant un rôle prépondérant.

Le vicomte Cecil of Chelwood (Empire Britannique) fit lui aussi du désarmement le thème principal de son discours, mais il exprima à ce propos une idée essentielle, pas nouvelle d'ailleurs, mais d'une portée trop grande pour n'être pas signalée au passage.

« A cette Assemblée, déclara le vicomte Cecil, assistent les représentants de deux grands pays profondément respectés qui, chacun dans sa voie, sont des pionniers de l'idée de civilisation. S'il pouvait se produire un rapprochement véritable entre la France et l'Allemagne, non seulement en paroles, mais encore en fait, je crois que les trois quarts de l'inquiétude mondiale disparaîtraient. »

Les délégués des trois pays scandinaves ne prirent pas la parole, se réservant pour la discussion dans les commissions et concentrant tous leurs efforts, quant aux séances plénières, sur une proposition de trêve des armements, qu'ils devaient déposer avec l'appui des Pays-Bas et de la Suisse.

M. Michalakopoulos (Grèce), M. de Vasconcellos (Portugal), dont le point de vue avait changé depuis un an, et le Dr Curtius (Allemagne) défendirent l'œuvre entreprise par la Commission en matière de tarifs préférentiels et, d'une façon générale, l'esprit de collaboration recommandé par ses sous-

comités en vue de la restauration économique de l'Europe.

Mais le point de vue le plus intéressant était celui des Gouvernements extra-européens qui devaient juger l'œuvre accomplie sans avoir eu la faculté de faire connaître leur sentiment au cours de son accomplissement. L'activité de la Commission d'Etude avait abouti à des résultats modestes. Pourtant, si modestes qu'ils fussent, ils n'échappèrent pas à la critique des extra-européens qui protestèrent au nom de l'universalité de la Société des Nations.

Sir Brojendra Mitter (Inde) exprima son inquiétude, reprocha à la Commission de « s'être aventurée quelque peu sur le terrain diplomatique » et, par exemple, d'avoir constitué une Société Internationale de Crédit Hypothécaire Agricole « par le moyen des rouages de la Société des Nations, sous une forme limitée aux pays européens, sans que les nations d'Asie aient eu l'occasion de présenter, sur ce point, leurs suggestions à l'Assemblée ».

M. Yoshizawa (Japon) attira « la plus sérieuse attention » sur les dangers de « la politique de la porte fermée », c'est-à-dire sur l'élévation des droits de douane et sur ceux de toute limitation à l'application de la clause de la nation la plus favorisée.

L'honorable Hugh Guthrie (Canada) se défendit de vouloir amorcer une discussion sur le commerce des blés, mais il signala l'intérêt particulier que son pays portait à cette question et déclara que le Canada ne se trouvait « aucunement engagé par le

rapport de la Commission d'Etude ni par les propositions de celle-ci ».

M. Ala (Perse) estima qu'il serait juste « de généraliser le régime, établi sous les auspices de la Société des Nations, de la Banque Internationale de Crédit Agricole, et de l'appliquer à des pays, tels que le sien, qui se trouvaient en proie aux mêmes difficultés que les pays du centre et de l'Est de l'Europe.

M. Sze (Chine) rappela à son tour que le principe d'universalité constituait l'une des bases de la Société des Nations.

M. Mayard (Haïti), reprenant l'argumentation des précédents, indiqua qu'étant donné l'interdépendance entre l'Europe et l'Amérique, on ne pouvait véritablement aider au relèvement économique de l'Europe sans aider les Américains et demanda que son pays, en proie lui aussi à une crise agricole très grave, bénéficiât du crédit agricole et des droits préférentiels envisagés par la Commission.

M. Ferrara (Cuba) souligna, de même, cette interdépendance, en rappelant que la participation de l'Europe au commerce mondial représentait un pourcentage de 52,2 % et il exprima sa conviction que la crise était due, avant tout, à des causes politiques.

Dans tous les discours prononcés par les représentants d'Etats non européens, on pouvait chercher en vain cette fois un encouragement réel pour la Commission d'Etude.

En dehors de ces observations éparses et comme incidentes, formulées au cours d'un débat où, nous

devons le répéter, le problème du désarmement occupa la place d'honneur, il convenait de remarquer particulièrement l'intervention de M. Binchy (Etat libre d'Irlande). Le délégué de l'Irlande, dans une sorte d'examen de conscience, posa la question de savoir si les méthodes élaborées par la Société des Nations convenaient bien aux circonstances de l'époque. Il reprit la position du problème économique telle qu'elle apparaissait au moment de la Conférence Economique de 1927. Cette Conférence avait adopté des conclusions sur la base du principe d'universalité. En 1929, lorsqu'une nouvelle Conférence fut réunie dans le but d'exécuter ces conclusions, elle prit, comme par une sélection naturelle et bien que tous les Etats du monde y fussent représentés, un caractère nettement continental et, après cette conférence, les efforts tentés par la Société des Nations pour favoriser l'action économique concertée furent de plus en plus limités à l'Europe. Le mémorandum français du 1^{er} mai 1930 avait marqué une nouvelle étape de cette évolution. La Commission d'Etude pour l'Union Européenne issue de ce mémorandum s'efforça de sauvegarder, dans les limites de l'Europe, le principe de l'universalité, mais elle fut devancée dans sa tâche par des événements qui se produisirent en dehors d'elle et en dehors même de la Société des Nations, certains Etats s'étant, en diverses régions de l'Europe, groupés sans en référer à la Société, dans le but de chercher la solution de leurs difficultés sur un plan régional. Qu'on fût hostile ou favorable

à cette évolution, du moins fallait-il la reconnaître et en tenir compte pour trouver des sauvegardes garantissant que les accords régionaux et partiels s'incorporeraient au système général institué par le pacte. Si cette argumentation avait pour but, elle aussi, de défendre le principe d'universalité, elle n'en constituait pas moins la reconnaissance objective d'une évolution très nette imposée par les événements.

Le seul élément vraiment positif qui fut apporté dans cette discussion, en faveur de l'Union Européenne, ce fut un projet de résolution déposé par M. Pusta (Estonie). Voici quelle en était la disposition essentielle :

« La Commission d'Etude pour l'Union Européenne est chargée d'insérer, dès maintenant, d'une manière permanente, au programme de ses travaux, la question des divers modes possibles de constitution et d'organisation européenne. »

M. Pusta ne se dissimulait pas que sa proposition pouvait paraître téméraire, mais il la justifiait par des arguments de droit et de fait. En droit, il la présentait comme absolument conforme à la résolution fondamentale du 7 septembre 1930, qui avait institué la Commission avec mandat de « poursuivre l'enquête dont le mémorandum français du 1^{er}-17 mai et les réponses qui y avaient été faites constituaient les premiers éléments ». Or, dans ces documents, les questions touchant à la constitution de l'Union avaient occupé une place très importante.

En fait, sa proposition lui paraissait justifiée à

un double point de vue : tout d'abord « parce que l'opinion publique tendait à considérer à l'heure actuelle l'idée paneuropéenne comme abandonnée par la Commission d'Etude elle-même ; en second lieu parce que, de par la force des choses, la Commission était sortie du cadre strict de l'étude où paraissait l'enfermer la résolution du 17 septembre 1930 ». Ce faisant, la Commission avait été amenée, en étudiant les questions les plus urgentes de son programme, à prendre « des décisions extraordinaires par rapport à la masse des résolutions prises normalement ». M. Pusta entendait viser surtout la résolution 2 adoptée le 21 janvier, dont nous avons noté plus haut le caractère particulier (1) et qui, au lieu de revêtir la forme de recommandation et de vœu, présentait un caractère de décision, puisque la réunion des Etats européens producteurs et importateurs de céréales devait avoir lieu à la seule diligence du Président de la Commission d'Etude, et que ses conclusions devaient recevoir leur application sans aucune référence à la Commission ni à qui que ce fût.

De même, la résolution 8 de la même session, qui constituait un véritable acte international de la paix, voté et signé par le ministre des Affaires étrangères, présentait des caractéristiques particulières.

Il importait, d'après M. Pusta, de reconnaître la régularité de cette création coutumière et d'en recommander l'usage, ces résolutions prouvant

(1) V. *supra*, p. 91.

qu'il existait déjà, sous la forme de la Commission d'Etude, un embryon d'union européenne, c'est-à-dire de groupement des représentants des gouvernements européens susceptibles de prendre des engagements positifs au nom de leur gouvernement. Telle était la portée pratique que M. Pusta assignait à son projet de résolution.

Ce projet régulièrement soumis à la Commission de l'ordre du jour fut, sur la proposition de celle-ci, renvoyé pour examen à la 6^e Commission de l'Assemblée, où nous le retrouverons.

Un discours présentait un intérêt particulier, celui de Briand. Le délégué de la France ne s'étendit pas sur l'œuvre de la Commission d'Etude. « Notre association, dit-il, si elle n'a pu faire tout ce qu'elle aurait voulu, a apporté des soulagements, créé des contacts... », paroles dans lesquelles on ne saurait trouver la marque de l'enthousiasme.

Cédant au courant irrésistible qui se manifestait à l'Assemblée, il dit encore : « Tous les problèmes intéressent tous les peuples qui font partie de la Société des Nations, et ce serait une très mauvaise chose que certaines nations s'isolent pour traiter à part des problèmes auxquels s'intéresse et doit s'intéresser la Société des Nations tout entière. »

A la résolution de M. Pusta, il ne fit aucune allusion et il dut consacrer lui-même une grande part de son discours à la prochaine conférence du désarmement. Il avait senti évidemment que la partie était perdue, du moins sur le terrain où il l'avait engagée.

*Examen des travaux de la Commission d'Etude
par la 6^e Commission de la Société des Nations.* —

Avant de se prononcer sur les propositions de la Commission d'Etude, l'Assemblée soumit ses travaux à l'examen de la 6^e Commission, chargée, comme on le sait, des questions politiques. C'était la procédure normale suivie pour les divers organismes dépendant de la Société des Nations auxquels était identifiée la Commission d'Etude.

La 6^e Commission de l'Assemblée était présidée par M. Motta (Suisse). M. Motta déclara d'abord qu'il était loisible aux membres de la 6^e Commission de discuter la question du principe de la continuation des travaux de la Commission d'Etude, tout en formulant l'espoir de ne pas voir contester l'opportunité de cette continuation. La Commission d'Etude, étroitement encadrée désormais dans la Société des Nations, soumise à la tutelle de la 6^e Commission à laquelle, l'année précédente, il avait voulu soumettre le principe de sa création même, ne présentait plus, pour M. Motta, aucune raison d'inquiétude.

M. Motta fit observer, avant d'ouvrir la discussion, que la 6^e Commission devrait décider de renvoyer l'examen des questions économiques et financières étudiées par la Commission d'Etude à la deuxième Commission. Ensuite, il y aurait lieu d'aborder la question de la constitution et des méthodes de travail de la Commission d'Etude et d'examiner le rapport établi par elle à ce sujet. M. Motta attira encore l'attention sur le projet de pacte de non-agression économique soumis par

l'Union des Républiques Soviétiques, puis il donna lecture du projet de résolution déposé en séance plénière par M. Pusta (1).

M. Sato (Japon) demanda le premier la parole pour faire observer qu'il ne fallait pas perdre de vue que les pays non européens pouvaient être profondément intéressés à la solution de certains problèmes qui présentent pour l'Europe une importance particulière, mais dont la portée est, en fait, universelle. Les graves problèmes de l'heure actuelle ne pouvaient être résolus sans la collaboration des Etats non européens. Le seul marché japonais absorbait annuellement plus d'un milliard de francs suisses de produits européens et pouvait donc, dans une mesure appréciable, contribuer à soulager le malaise économique de l'Europe.

M. Sato en concluait, en premier lieu, que les pays non européens devaient toujours participer aux travaux de la Commission d'Etude concernant les questions d'intérêt universel et, en second lieu, que la solution définitive de ces questions devait toujours être recherchée au sein de l'organisation économique et financière de la Société.

Quant à la proposition soviétique relative à la conclusion d'un parti de non-agression économique, le délégué du Japon estimait qu'elle était d'essence universelle, ce qui n'était pas contestable.

Enfin, M. Sato attira l'attention sur les doubles emplois qu'entraînait la création, par la Commission d'Etude, de sous-commissions pour l'examen de

(1) V. *supra*, p. 42.

certains problèmes dont il y aurait avantage à confier l'étude à des organismes déjà existants de la Société des Nations, ces organismes pouvant les examiner « d'une manière plus générale et universelle ».

Ces doubles emplois furent, de même, dénoncés par M. Lange (Norvège) et par Sir Ichangir Coyagee (Inde). Aux yeux du délégué de la Norvège, les problèmes qui intéressaient l'Europe présentaient un caractère universel et il restait tout au plus « ce que l'on pourrait appeler un résidu de questions d'ordre exclusivement européen » parmi lesquelles on pouvait citer, par exemple, la suggestion belge relative à la répartition de l'énergie électrique.

En poussant plus loin l'étude du problème, M. Lange estimait que « l'idée fondamentale d'une union européenne procédait d'une conception ancestrale », car à l'heure actuelle, on ne vivait plus dans les continents, mais sous le signe de l'économie mondiale.

M. Dekien Tung (Chine) ne pouvait faire moins que partager l'opinion d'après laquelle la participation des Etats non européens aux travaux de la Commission d'Etude était nécessaire.

Quant au délégué de l'Inde, rapprochant la conception primitive de l'Union Européenne des résultats obtenus, il constatait un certain affaiblissement de l'action et des idées. « Si la Commission d'Etude, dit-il, contribuait par son activité à la stabilité politique et économique de l'Europe, et arrivait ainsi à créer la confiance dont le monde a tant besoin aujourd'hui, elle justifierait amplement son existence. » Mais, pour cela, ajoutait-il,

son action devait être rapide. Ceci était entièrement vrai.

MM. Choumackovitch (Yougoslavie) et Michalakopoulos (Grèce) défendirent l'œuvre de la Commission d'Etude, ce dernier estimant que la méthode la meilleure était la méthode empirique et précisant qu'il ne s'agissait pas d'isoler la politique européenne de la politique du monde, mais d'organiser la vie de l'Europe dans le cadre de l'économie mondiale.

M. Pusta (Estonie) intervint pour préciser le sens qu'il entendait donner à son projet de résolution. Dans sa pensée, il ne s'agissait pas, pour la Commission d'Etude, de réaliser l'Union Européenne sous une des formes connues d'association d'Etats. Mais la Commission d'Etude était saisie de la question de savoir quelle serait la forme définitive de la collaboration des Etats européens dans le cadre de la Société des Nations, aux termes mêmes de la résolution du 17 septembre 1930 où figure cette phrase « ... partageant leur opinion unanime sur la nécessité qu'une telle collaboration, quelque forme qu'elle revête, se poursuive dans le cadre de la Société des Nations, etc... ». Or les travaux de la Commission d'Etude avaient porté surtout, jusqu'alors, sur des problèmes économiques, mais la Commission restait saisie de la seconde partie de la tâche qui lui était dévolue : l'organisation de la collaboration des Etats. Telle était la portée que le délégué de l'Estonie attribuait à sa proposition, qui tendait simplement, expliqua-t-il, à ce que les termes du mandat de la Commission fussent cen-

firmés. C'était, à la vérité, sous un autre aspect que M. Pusta avait présenté son projet de résolution quelques jours plus tôt en séance plénière, mais il avait voulu surtout réveiller les consciences paneuropéennes et ne s'était jamais fait beaucoup d'illusion sur les effets pratiques qu'il pouvait attendre de son initiative.

Quant à Briand, il s'était borné à rappeler les résultats « tout à fait intéressants » obtenus dans le domaine du crédit agricole et à déclarer, qu'à une époque où on se plaignait du peu d'activité de la Société des Nations, ce ne serait pas faire preuve d'activité que défaire, cette année, ce qui avait été fait l'an précédent, c'est-à-dire supprimer la Commission instituée.

Le président de la 6^e Commission, en résumant la discussion, constata que le principe de la continuation des travaux de la Commission d'Etude n'avait été contesté par personne et devait être considéré comme accepté à l'unanimité. Toutefois, pour demeurer fidèle à l'esprit de la discussion, la Commission devrait poursuivre ses travaux dans les conditions où elle les avait commencés et garder son caractère de Commission d'Etude. Un autre point, qui se dégageait de la discussion, c'était que les questions financières et économiques, étudiées par la Commission d'Etude, devaient être renvoyées à la deuxième Commission. La Commission d'Etude devait faire appel dans toute la mesure possible aux organismes techniques de la Société des Nations, tout en conservant la faculté de constituer, dans certains cas exceptionnels,

des comités spéciaux. Quant au projet de pacte de non-agression économique, il devait être renvoyé pour étude, sinon au Comité Economique, du moins à un comité spécial, où les représentants d'Etats non européens seraient appelés à siéger et à exercer une activité « analogue à celle qui est la leur dans la commission plénière », c'est-à-dire, en d'autres termes, « sur un pied d'égalité avec les Etats européens ». Mais, avant de prendre une décision relativement à ce pacte, il fut décidé d'en soumettre l'étude à la deuxième Commission.

Comme conclusion de ces débats, un projet de résolution fut adopté à l'unanimité, le projet de M. Pusta ayant été considéré par le comité de rédaction comme un objet d'étude pour la Commission.

Ce projet, soumis à l'Assemblée, enregistrait avec satisfaction les résultats obtenus, approuvait le rapport concernant la constitution, l'organisation et les méthodes de travail de la Commission et invitait cette dernière à poursuivre l'œuvre entreprise (1).

En outre deux lettres (2) furent échangées entre le président de la 6^e et celui de la 2^e Commission, desquelles il résultait que la 2^e Commission était d'accord avec la 6^e quant aux suggestions de cette dernière qui la concernaient et notamment quant à la collaboration des organismes techniques de la Société des Nations avec la Commission d'Etude.

(1) P.-V. de la 6^e Commission, 1931, p. 13.

(2) Publications officielles de la S. D. N., P.-V. de la 6^e Commission de l'Assemblée, 1931, p. 39, document n° A VI, 4, 1931, et p. 48, document n° A, VI, 12, 1931.

Relativement au projet de pacte de non-agression économique, la deuxième Commission déclarait partager l'avis de la sixième et considérer comme opportun d'en confier l'étude à un comité spécial à nommer par la Commission d'Etude avec l'adjonction de représentants de certains Etats non européens, désignés par l'Assemblée et qui lui semblaient devoir être l'Australie, la Chine, l'Inde, le Japon et l'Uruguay. De plus, le Conseil pourrait être prié d'inviter les Etats-Unis d'Amérique à faire également partie de ce comité.

En possession de cette réponse, la 6^e Commission, étant donné l'importance économique du continent américain et l'incertitude de la participation des Etats-Unis, ajouta à cette liste d'Etats extra-européens le Canada et le Chili.

Examen par la 2^e Commission. — Au sein de la deuxième Commission s'engagea une discussion longue et confuse sur les problèmes économiques et financiers. L'effort d'analyse qui avait été accompli depuis un an par la Commission d'Etude, dans le but de dégager un certain nombre de questions d'ordre pratique intéressant plus particulièrement l'Europe, fut dispersé et les éléments européens, à peine séparés, furent dilués à nouveau dans la masse de l'universel.

Toutes les questions qui avaient fait l'objet de propositions devant la Commission d'Etude de la part des divers gouvernements européens et qui avaient été débattues devant cette Commission ou étudiées par des comités spéciaux furent reprises dans cette discussion. Les divergences qui s'étaient

manifestées déjà s'affirmèrent en présence des objections et des protestations formulées par les représentants des Etats non européens. C'est ainsi que, dans les projets de résolution déposés par les diverses délégations, on retrouva la proposition collective de la Belgique, du Danemark, du Luxembourg, de la Norvège, des Pays-Bas et de la Suède, tendant à la stabilité des tarifs douaniers, celles que contenait le plan constructif français, relativement à l'exécution de grands travaux publics et au développement des ententes économiques, celles de l'Allemagne qui tendaient à étendre aux branches de l'économie, autres que l'agriculture, la possibilité d'obtenir des crédits à un taux modéré, celle de l'Italie qui se rapportait au développement des conseils économiques nationaux et à leur représentation directe au sein de la Société des Nations.

On vit, à nouveau, s'affronter la thèse libérale et la thèse protectionniste, opposées l'une à l'autre par les délégués d'Etats européens eux-mêmes. Depuis 1927 les résolutions de la Conférence Economique Mondiale avaient servi de charte économique à la Société. Bien qu'elles n'eussent pas été appliquées, leur valeur demeurerait incontestée. Tel était le point de vue des libéraux. « Quand un malade refuse de prendre un remède, dit Sir Arthur Salter (Angleterre), et que, de ce fait, il ne guérit point, ce n'est pas le remède qu'il faut incriminer. »

A la deuxième Commission les tarifs préférentiels subirent un nouvel assaut, plus violent que les précédents. Les demandes, formulées en vue de l'application de ces tarifs à d'autres produits que

les céréales, firent craindre à ceux qui y étaient opposés de voir s'étendre indéfiniment un système, présenté d'abord comme tout à fait exceptionnel. Jamais, au cours des débats devant la Commission d'Etude, il n'avait été pris aussi catégoriquement position contre l'octroi de tarifs préférentiels. « Le Gouvernement suédois est opposé à tout système impliquant un traitement préférentiel, déclara cette fois son représentant. » Et M. Riddell (Canada) fit savoir que la délégation canadienne s'opposait, en principe, à ce que l'Assemblée donnât son approbation au traitement préférentiel entre pays européens. De plus grandes facilités accordées au commerce intereuropéen devaient impliquer pourtant, de toute évidence, un traitement moins favorable pour les produits extra-européens. M. Stucki (Suisse), poussant à fond le raisonnement, déclara que la liberté du commerce à l'intérieur de l'Europe impliquait une muraille douanière autour de l'Europe, mais il ajouta aussitôt, il est vrai, qu'il ne croyait pas à la possibilité de présenter aucune suggestion de ce genre.

En somme, chacun restait sur ses positions, s'y maintenait plus résolument, et comme il n'existait aucun pouvoir susceptible d'amener les uns à se rallier au point de vue des autres, il n'était pas possible que cette discussion aboutît à l'adoption de résolutions présentant un intérêt pratique et constructif.

On ne tarda pas à le constater lorsque M. Rollin (France), délégué comme rapporteur, proposa à la Commission son rapport (1).

(1) Publications officielles de la S. D. N., P.-V. de la 2^e Commission, 1931, annexe 2, p. 85.

Les conclusions de ce rapport semblaient pourtant de nature à ne provoquer aucune inquiétude. Cependant, sur le seul point qui était délicat, parce qu'il touchait à une question à propos de laquelle certains Etats se montraient pressés d'aboutir à des réalisations pratiques, c'est-à-dire sur celui des tarifs préférentiels, la discussion rebondit à nouveau, dans des conditions telles qu'il fut nécessaire de constituer un second sous-comité pour rédiger un nouveau texte. La difficulté résultait d'un paragraphe du projet du rapport ainsi conçu (1) :

« ...la Commission estime que, dans les circonstances exceptionnelles de l'heure présente et dans l'état de détresse économique qui affecte certains pays, mais qui a sa répercussion sur la situation de tous les autres, les tarifs préférentiels pouvaient constituer un palliatif exceptionnel et temporaire et que, sous les réserves admises de l'agrément préalable des accords, de leur publicité et de leur conformité aux principes posés par la Commission d'Etude pour l'Union Européenne, ils peuvent être considérés comme de nature à apporter un soulagement appréciable aux économies les plus sérieusement atteintes. »

Sir Arthur Salter (Empire Britannique) estima que ce paragraphe donnait aux propositions préférentielles une importance qui dépassait considérablement la pensée de la Commission d'Etude et il en demanda la suppression. Il fut approuvé aussitôt

(1) Publications officielles de la S. D. N., P.-V. de la 2^e Commission, 1931, Annexe 2, p. 89.

par les représentants de la Suède, de la Norvège, du Japon et du Canada. Ce dernier, M. Guttie, alla jusqu'à déclarer que le rôle de la deuxième Commission, commission mondiale, n'était pas d'approuver un traitement spécial accordé à l'une quelconque des parties du monde au détriment des autres. Il était donc impossible au Canada, qui n'avait pas été représenté aux débats de la Commission d'Etude, d'accepter ce paragraphe. M. de Michelis (Italie) fit remarquer l'extrême importance de cette déclaration. Il avait toujours été entendu jusqu'alors que les propositions préférentielles étaient adoptées sous réserve du consentement des Etats tiers. Il apparaissait désormais que ces Etats tiers se proposaient de refuser *a priori* leur consentement.

Après avoir passé par le second sous-comité, constitué en vue de son amendement, le paragraphe litigieux fut ramené à ces quelques mots : « la deuxième Commission prend acte du rapport établi en cette matière par la Commission d'Etude pour l'Union Européenne ».

L'examen des projets de résolution qui furent ensuite adoptés en séance plénière permet de se rendre compte de ce qui resta des travaux de la Commission d'Etude après l'épreuve de l'Assemblée.

Nous avons vu plus haut la résolution proposée par la 6^e Commission, constituant pour la Commission d'Etude un témoignage de satisfaction et l'invitant à poursuivre son œuvre. Ce sont les projets de la deuxième Commission, se référant à des objets d'ordre technique, qu'il convient d'examiner

maintenant, du moins ceux qui avaient trait à des matières d'ordre européen, lesquelles furent mêlées aux questions d'ordre universel dans les conclusions, comme elles n'avaient pas cessé de l'être dans la discussion.

Le rapport de M. Rollin fut adopté par la deuxième Commission avec un certain nombre d'amendements qui portaient sur des points de détail, sauf pour l'importante modification, apportée au texte traitant de l'octroi des tarifs préférentiels aux denrées agricoles, et dont il a été question ci-dessus.

Quant à l'action économique concertée et à la mise en vigueur de la Convention commerciale, le rapport « enregistrait avec satisfaction les efforts... tentés... par la Commission d'Etude pour l'Union européenne ». Quant aux rapprochements économiques, il adoptait une formule assez vague : la deuxième Commission approuvait l'avis des experts, se réjouissait des efforts de l'Europe en vue de son assainissement économique et « constatait avec satisfaction » que les garanties nécessaires avaient été prises pour sauvegarder les intérêts des Etats tiers, le régime de la clause de la nation la plus favorisée restant la base normale des relations commerciales.

Quant aux questions agricoles, nous avons vu plus haut quel était le jugement de la Commission en matière de préférence douanière.

En matière agricole, la Commission se félicitait de la création d'une société internationale de crédit hypothécaire agricole et le rapport notait le désir

exprimé par certains de voir l'action de cette société ne pas se borner à l'Europe.

Quant aux ententes économiques, aux conventions vétérinaires, à la clause de la nation la plus favorisée, traitée dans son ensemble, à la nomenclature douanière, au protectionnisme indirect résultant par exemple des marques d'origine, à l'unification des lettres de change et chèques, à la collaboration des conseils économiques nationaux et des tendances économiques pouvant influencer la paix du monde, le rapport ne contenait rien qui fût spécifiquement d'ordre européen.

Quant au chômage, le rapport considérait comme « opportun d'envisager l'exécution de grands travaux publics entrepris en commun par des collectivités publiques ou privées sur les territoires européens ou extra-européens ». Il approuvait les propositions relatives à la convocation d'une conférence technique pour étudier la question du placement international et les recommandations de la Commission d'Etude tendant à la « collaboration de divers facteurs de la production pour la mise en valeur de territoires non exploités ».

Les résolutions proprement dites, soumises à l'Assemblée comme conclusions du rapport de M. Rollin, étaient au nombre de sept : l'une visait les changements incessants de tarifs douaniers et tendait à leur stabilité ; la deuxième invitait, conformément à la résolution de la Commission d'Etude, les gouvernements européens à présenter, avant le 1^{er} janvier 1932, leurs observations relatives au rapport du sous-comité d'experts écono-

miques et renvoyait, d'autre part, à l'examen du Comité économique les propositions du futur comité spécial relatif à l'extension d'un régime de préférence à des produits agricoles autres que les céréales avant que celles-ci fussent soumises à la Commission d'Etude ; la troisième avait trait aux ententes internationales et ne comprenait aucune mention particulière intéressant la Commission d'Etude ; la quatrième renvoyait la question des travaux publics au Comité d'Etude constitué par l'organisation des communications et du transit, réservant à la Commission d'Etude la faculté de donner son avis sur les propositions d'intérêt européen ; la cinquième se référait à la nomenclature douanière unifiée ; la sixième, à l'unification du droit en matière de lettres de change ; la septième enfin, aux conseils économiques nationaux, sans comporter ni l'une, ni l'autre, de mention visant particulièrement la Commission d'Etude.

Par ailleurs, sur rapport de M. Bernis (Espagne), chargé de l'étude des questions financières, un projet de résolution fut adopté, comportant deux dispositions qui intéressaient la Commission d'Etude pour l'Union Européenne : l'une se rapportait à la proposition de M. Francqui tendant, comme on le sait, à la création d'une institution de crédit à long et à moyen terme. Elle priait le Conseil de faire étudier cette proposition le plus tôt possible par les organes compétents et demandait que, au cas où cette étude aboutirait à une réalisation effective, la participation de tous les Etats fût assurée sur un pied d'égalité. L'autre enregistrait,

à son tour, avec une satisfaction particulière, la convention instituant une société internationale de crédit hypothécaire agricole et pria les gouvernements des Etats signataires de hâter la ratification de cette convention.

Quant au projet soviétique de pacte de non-agression économique, l'Assemblée, conformément aux suggestions des deuxième et sixième Commissions, décida d'en confier l'examen à un comité spécial, auquel participeraient, sur un pied d'égalité, outre les membres nommés par la Commission d'Etude, les représentants de l'Australie, du Canada, du Chili, de la Chine, de l'Inde, du Japon et de l'Uruguay et auquel le Conseil voudrait bien inviter également le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique.

La discussion de ces résolutions en séance plénière ne donna lieu à aucune remarque méritant de retenir l'attention. Toutefois convient-il de noter une observation faite par M. Motta, au moment où il proposait les projets de résolution au vote de l'Assemblée : « Le fait, dit-il, que la Commission d'Etude par l'Union Européenne peut être convoquée sans délai lorsque les circonstances l'exigent et que, par là, elle peut établir des contacts utiles entre les gouvernements si des circonstances graves et urgentes surgissent, ce fait a, me semble-t-il, une valeur réelle et une valeur symbolique. »

C'était là à peu près tout le profit qu'on était encore en droit d'attendre de la Commission d'Etude. Encore cet espoir ne devait-il pas se justifier dans l'avenir.

Il n'était pas sans intérêt de suivre, dans les détails, cette longue discussion dans les commissions de l'Assemblée. Des hommes d'Etat éminents et des experts qualifiés appartenant à toutes les nations y ont examiné sous divers aspects la situation économique européenne et mondiale et recherché les moyens de remédier à la crise qui se développait, sans obtenir d'autre résultat que d'opposer leurs points de vue de plus en plus nettement, à mesure qu'une étude plus minutieuse permettait de les préciser davantage. Les formules, prudentes cependant, dans lesquelles ils avaient exprimé devant la Commission d'Etude des propositions bien modestes ont été, au cours de ces débats, battues en brèche les unes après les autres et, quand elles n'ont pas été entièrement rejetées, elles en sont sorties amendées et diminuées au point de perdre toute valeur, si bien que tout ce travail, toutes ces études, faites par les organismes techniques de la Société des Nations, tous ces mémoires établis par les chancelleries n'ont abouti à aucun résultat pratique. Nous avons constaté déjà cette impuissance décevante, à la Commission d'Etude. Elle s'est affirmée à l'Assemblée. Nous tenterons plus loin d'en rechercher les causes.

Cinquième session de la Commission d'Etude.

La Commission d'Etude néanmoins était prorogée pour une nouvelle année et, dès que les décisions qui la concernaient furent prises par l'Assemblée, elle se réunit à Genève le 26 septembre 1931, pour

tenir sa cinquième session sous la présidence de M. Motta. Il s'agissait, conformément aux suggestions exprimées par Briand au cours de la quatrième session, tenue quinze jours plus tôt, de prendre diverses mesures d'exécution qui ne pouvaient être prises avant l'approbation de l'Assemblée. C'est ainsi que furent désignés les membres qui devaient siéger au comité spécial chargé d'étudier le projet de pacte de non-agression économique avec les représentants des Etats non européens, choisis par l'Assemblée. La date de la réunion de ce comité fut fixée au 2 novembre suivant. C'est ainsi, d'autre part, que fut constitué le comité spécial chargé d'étudier l'extension éventuelle d'un régime de préférence à des produits agricoles autres que les céréales, et dont les conclusions devaient être transmises au Comité économique. La date de la réunion de ce comité fut fixée au 30 octobre suivant.

Enfin, aux termes de son règlement intérieur, la Commission devait nommer pour l'année suivante son président et son vice-président. Briand fut réélu par acclamation président de la Commission d'Etude pour l'année 1932 et M. Motta (Suisse) vice-président. Un autre vice-président fut également nommé, M. Politis (Grèce), sur la proposition de MM. Grandi (Italie), Petsche (France) et Sokal (Pologne) qui le recommandaient comme possédant, d'un avis unanime, toutes les qualités requises pour remplir ces fonctions.

Sur la proposition de Briand, la prochaine réunion de la Commission fut fixée au mois de janvier 1932, mais, d'ici là, il devait se passer bien des choses...

CHAPITRE IV

LES ÉVÉNEMENTS INTERNATIONAUX SURVENUS EN DEHORS DE LA COMMISSION D'ÉTUDE CONFÉRENCE DE STRESA. SIXIÈME SESSION DE LA COMMISSION D'ÉTUDE

Réunion de la Conférence du désarmement. — Nouvelle tentative d'entr'aide européenne à l'Autriche et aux Etats de l'Europe centrale. — Conférence de Lausanne (Juin 1932). — Conférence de Stresa (Septembre 1932). — XII^e Assemblée de la Société des Nations. — Sixième et dernière session de la Commission d'étude.

Dès le 21 septembre, c'est-à-dire dès avant la dernière session de la Commission, le Gouvernement chinois avait adressé au Conseil un appel pour lui demander de régler l'incident survenu le 18 septembre dans la zone du chemin de fer sud-mandchourien et qui le mettait aux prises avec le Japon. Cet incident était, comme on le sait, le début d'une entreprise japonaise qui devait se terminer par l'occupation de toute la Mandchourie et créer, pour la Société des Nations, l'une des situations les plus sérieuses et les plus difficiles dans lesquelles elle se trouva jamais. L'événement marqua, pour la Société, le début d'une période d'activité assez fiévreuse, au cours de laquelle le

Conseil et l'Assemblée eurent à se réunir à plusieurs reprises. D'autre part, l'imminence de la Conférence du Désarmement, qui devait s'ouvrir le 2 février 1932, accaparait une part importante de l'attention des Gouvernements. Enfin, dans le cours de l'année 1932, le moratoire Hoover, relatif aux dettes intergouvernementales, arrivait à expiration et il était essentiel de régler cette grave question qui pesait sur la situation financière et économique mondiale et dont on espérait que la solution constituerait un remède sérieux à la crise qui se développait. Une conférence fut envisagée dans ce but et se tint à Lausanne, en juin 1932.

Toute cette activité, tantôt dans le sein même et tantôt en marge de la Société des Nations, ne laissait plus de place aux travaux de la Commission d'Etude. Au surplus, son animateur et son président donna ses dernières forces à cette longue et pénible session du Conseil, relative au conflit sino-japonais, qui se tint au Quai d'Orsay du 16 novembre au 10 décembre et, contraint par la maladie d'abandonner toute activité politique, il succomba le 7 mars 1932.

Les deux Comités constitués par la Commission d'Etude lors de sa cinquième session, relatifs l'un à l'extension de la préférence à d'autres produits agricoles que les céréales, comme les tabacs, les raisins secs, etc..., l'autre, destiné à examiner le projet de pacte de non-agression économique, se réunirent bien le premier les 30 et 31 octobre, d'ailleurs pour estimer impossible l'extension de facilités particulières d'ordre préférentiel à d'au-

tres produits que les céréales; le second, du 2 au 5 novembre, pour... décider de tenir une seconde session ultérieurement, mais la Commission d'Etude ne se réunit plus que les 30 septembre et 1^{er} octobre 1932 pour tenir à Genève une courte session qui fut jusqu'à ce jour la dernière.

Le 31 mai 1932, le Gouvernement français, se conformant (1) aux recommandations de la Commission d'Etude, adressa au Secrétaire général le texte des arrangements conclus par lui au sujet de l'importation de contingents de blés : un arrangement avec la Yougoslavie avait été conclu le 7 novembre 1931 et ratifié le 21 mai 1932. Cet arrangement prévoyait, de la part du Gouvernement français, le remboursement d'une somme ne pouvant être supérieure à 30 % des droits de douane perçus, la mesure pouvant s'appliquer à 10 % au maximum de la quantité totale de blé à importer en France.

L'arrangement comportait, comme contre-partie, des avantages consentis sous forme d'abaissement de droits en faveur de certains produits français (produits pharmaceutiques, champagnes, etc...). Il était valable pour trois ans.

Un arrangement similaire fut conclu entre la France et la Roumanie.

Dès lors, il faudra rechercher les matières d'ordre spécialement européen dans des conversations ou des initiatives diplomatiques ou dans des discus-

(1) Voir Publications officielles de la S. D. N., document C, 517 M, 256, VII, C. E. U. E. 75.

sions internationales relatives aux questions d'ordre mondial.

Briand mort, la foi dans l'organisme européen de la Société des Nations avait disparu, fortement ébranlée d'ailleurs, dès avant sa mort, par les difficultés rencontrées et par la pauvreté des résultats obtenus.

Les mêmes questions continuaient de se poser puisqu'elles n'avaient pas été résolues et même elles se posaient de manière plus irritante, puisque la crise économique et financière se développait, augmentant la tension politique que rien, par ailleurs, ne contribuait à dissiper.

Pourparlers de Londres pour la réorganisation de l'Europe centrale. — Le problème de la réorganisation de l'Europe centrale, qui avait retenu dès l'abord l'attention de la Commission d'Etude, comme étant le plus grave et le plus urgent à résoudre en Europe, fut repris cette fois par la voie des conversations diplomatiques qui aboutirent aux pourparlers de Londres du mois de mars 1932.

Les traités de Trianon et de Saint-Germain (1) qui avaient, par leur existence même, posé la question, avaient eux-mêmes envisagé les principes d'un régime particulier destiné à maintenir des rapports économiques spéciaux entre les Etats successeurs de l'ancienne monarchie austro-hongroise.

(1) Voir en particulier l'article 222 du Traité de Saint-Germain et l'article 220 du Traité de Trianon.

Ces principes avaient servi de base à des études théoriques très poussées (1) et les rapports officiels, notamment celui de M. Rist, concernant la situation de l'Autriche, avaient permis de préciser les données du problème. Mais les antagonismes politiques aigus, existant entre les Etats successeurs, n'avaient laissé de place à aucune entente entre l'ensemble de ces Etats. Loin de les aider à s'entendre, les Grandes Puissances ne les laissaient même pas régler entre eux leurs propres affaires, mais chacune d'elles, selon son intérêt politique et économique, contrariait toute tentative d'union en soutenant, dans leurs revendications opposées, les malheureux Etats successeurs.

On a pu voir, devant la Commission d'Etude, comment la question, déjà soulevée dans une forme aiguë par la crise agricole, fut imposée à l'attention de tous par le projet austro-allemand d'union douanière. Dans les pourparlers de Londres, une fois de plus, les Grandes Puissances heurtèrent leurs conceptions opposées. Un projet français (2) recommandait, pour secourir l'Autriche et la Hongrie et comme condition d'une aide financière à leur accorder, l'institution de tarifs préférentiels réservés aux seuls Etats danubiens (Autriche, Hongrie, Tchécoslovaquie, Rou-

(1) Voir, notamment, l'ouvrage de M. Elemer Hantos, *L'Europe centrale, une nouvelle organisation économique*, Paris, Félix Alcan, édit.

(2) Voir aide-mémoire du Gouvernement français communiqué aux Gouvernements allemand, italien et anglais du 2 mars 1932 (*Europe Nouvelle* du 2 avril 1932).

manie et Yougoslavie). La France, dans ce projet, renonçait aux droits tenus par elle en vertu de la clause de la nation la plus favorisée. Mais l'Allemagne (1), « toujours préoccupée par l'idée de rattachement de l'Autriche » et, pour d'autres raisons, l'Italie, songeant toutes deux à leurs intérêts économiques et politiques en Europe centrale, n'approuvèrent pas le projet français. Ces deux Puissances s'étaient hâtées de conclure des traités préférentiels avec l'Autriche, la Hongrie et la Roumanie et estimaient que l'égalité commerciale, réclamée par le traité français, constituerait une atteinte à leur situation de fait et de droit. Il semblait, d'ailleurs, que la France, de son côté, entendait profiter de l'aide financière qu'elle était seule en situation d'apporter aux Etats danubiens (2). Les Tchèques acceptaient le plan français (3) et préconisaient le désintéressement des Grandes Puissances à l'égard des affaires de l'Europe centrale, afin de permettre aux Etats danubiens de régler eux-mêmes leurs propres affaires.

Au projet français, qui proposait la réunion d'une conférence des cinq pays danubiens, l'Allemagne et l'Italie répondirent par un projet de conférence à neuf, devant réunir les cinq pays danubiens et les quatre Grandes Puissances.

(1) V. aide-mémoire du Gouvernement allemand du 16 mars 1932 en réponse à l'aide-mémoire du Gouvernement français (*Europe Nouvelle* du 2 avril 1932).

(2) V. à ce sujet l'*Europe Nouvelle* du 2 avril 1932, p. 444 et suiv.

(3) V. déclarations de M. Bénès du 22 mars 1932 (*Europe Nouvelle* du 2 avril).

L'Angleterre estima qu'il devenait vain, dans ces conditions, de poursuivre la réalisation du plan français sans accord entre les Grandes Puissances et proposa une conférence préalable de celles-ci. Ce fut la seule qui eut lieu, l'accord n'ayant pu se faire entre elles, une fois de plus.

Conférence de Lausanne. — La question devait être reprise quelques mois plus tard. La Conférence de Lausanne, qui se réunit au mois de juin 1932 et qui aboutit à l'accord de Lausanne signé le 8 juillet, avait, en effet, un double but, celui de régler le problème des dettes entre Etats et celui d'étudier les mesures propres au redressement économique de l'Europe et, en particulier, des nations de l'Europe centrale et orientale.

Le premier de ces deux objets constituait, à lui seul, un thème d'une importance considérable, dont la partie débordait, à vrai dire, le cadre européen, de par l'incidence des questions traitées sur les dettes des Etats européens vis-à-vis des Etats-Unis d'Amérique, bien que ceux-ci ne fussent pas eux-mêmes représentés à la conférence. Il comportait un nouvel examen de la question des réparations et des dettes gouvernementales, si souvent évoqué dans toute une série de conférences antérieures. Une fois de plus, à la Conférence de Lausanne, la France et l'Allemagne se trouvèrent face à face. M. Herriot, qui dirigeait la délégation française, avait essayé d'abord de réaliser le front unique des créanciers devant le débiteur commun, puis, comme il se heurtait dans cette entreprise à

des difficultés sérieuses, il avait pris le parti de s'entendre directement avec le Chancelier von Papen, qui dirigeait la délégation du Reich. On put espérer alors que ces conversations directes pourraient aboutir à un accord, dépassant même les limites du problème des réparations, mais cet espoir fut déçu, une fois de plus, et, une fois de plus, faute d'une entente directe entre la France et l'Allemagne, il fallut revenir à des conversations plurilatérales dans lesquelles l'Angleterre joua, en même temps, comme toujours, un rôle de partie, mais aussi de médiateur, pour ne pas dire d'arbitre.

Une étude détaillée de la Conférence de Lausanne nous entraînerait hors de notre sujet, mais ce bref rappel de la situation qui s'y présenta était utile, comme étant très révélateur de la position des puissances au sein de ce qu'on appela jadis le Concert Européen.

Les difficultés rencontrées à Lausanne par la France, dans les pourparlers directs avec l'Allemagne, et, d'autre part, l'attitude politique nouvelle de celle-ci, amenèrent la France et l'Angleterre à un rapprochement qui se manifesta par ce qu'on appela un « accord de confiance », arrangement imprécis, sans charte formelle, dans le goût britannique, au sujet duquel Sir John Simon, ministre des Affaires étrangères, fit une déclaration à la Chambre des Communes, reproduite dans le Livre Blanc relatif à la Conférence de Lausanne. De cette déclaration, il résultait que l'entente franco-anglaise constituait une invitation

des Gouvernements français et anglais à ce que toutes les difficultés à venir fussent discutées dans un esprit européen. Quelques jours plus tard, à Genève, Sir John Simon, à une réception de la presse, ajoutait que l'accord de confiance visait à favoriser les travaux de la Commission d'Etude pour l'Union européenne et à renforcer l'activité de la Société des Nations. Il fallait que la situation européenne fût vraiment mauvaise et inquiétante jusqu'au delà des limites du continent, pour que le ministre des Affaires Etrangères du Gouvernement britannique manifestât tout à coup sa sympathie à la Commission d'Etude. C'était l'époque où M. Wickham Steed, un Anglais éminent, grand ami de la France, disait : « L'Europe aujourd'hui tremble au seuil d'une décision. On recherche, à tâtons, à dépasser la crainte de la guerre. » On ne saurait dire que, depuis 1932, cette situation ait évolué dans un sens favorable.

La Conférence de Lausanne fut ainsi occupée par la solution du grave problème des réparations, qui fut obtenue au prix de lourds sacrifices de la part des Alliés et, en particulier, de la France, sans, du reste, qu'il en résultât la détente politique espérée.

Le 19 juillet 1932, le Secrétaire général de la Conférence des Réparations communiquait au Secrétaire général de la Société des Nations le texte d'une résolution, adoptée par la Conférence, relativement à la seconde partie de son ordre du jour. Cette résolution visait la création d'un Comité dont la mission serait de soumettre à la Commission

d'Etude pour l'Union européenne des propositions tendant à assurer la restauration des pays de l'Europe centrale et orientale. Ces propositions devaient comporter en particulier deux ordres de mesures :

a) les unes, propres à surmonter les difficultés de transfert de ces pays et à rendre possible la suppression progressive des régimes de restriction des changes ;

b) les autres, propres à ranimer les échanges commerciaux de ces mêmes pays tant entre eux qu'avec les pays tiers et à remédier aux difficultés résultant, pour les pays agricoles de l'Europe centrale et orientale, de la baisse des prix des céréales, sous réserve des droits des pays tiers.

La Conférence invitait les Gouvernements de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, de la Bulgarie, de la France, du Royaume-Uni, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Italie, des Pays-Bas, de la Pologne, de la Roumanie, de la Suisse, de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie à désigner chacun deux représentants pour participer à ce comité (1).

Conférence de Stresa (1932). — Telle fut l'origine de la Conférence de Stresa qui siégea du 5 au 20 septembre 1932.

Cette Conférence a présenté une caractéristique particulière, celle d'avoir considéré les problèmes

(1) Publications officielles de la S. D. N., n° C, 560, M. 271, 1932, VII.

qui lui étaient soumis du point de vue technique, bien qu'étant composée de délégués politiques, assistés, il est vrai, d'experts.

Présidée par M. Georges Bonnet (France), elle décida, dès le début de ses travaux, « pour serrer d'aussi près que possible, par une analyse précise et méthodique, les difficultés complexes soumises à son examen », de constituer deux commissions : l'une, chargée d'étudier les questions financières et monétaires ; l'autre, les questions économiques et, particulièrement, les questions agricoles.

La première, présidée par M. Bachmann (Suisse), après s'être entourée d'une série d'informations statistiques, étudia le processus de développement des restrictions apportées au commerce des devises dans les pays considérés. Elle dégagera, de cette étude, les constatations suivantes :

La raison immédiate des restrictions apportées au libre commerce des devises avait été le retrait des crédits extérieurs à court terme, bientôt suivi d'une fuite croissante des capitaux qui avait été accentuée notamment par les difficultés de la « Credit Anstalt », par les difficultés bancaires allemandes, par l'abandon de l'étalon-or par l'Angleterre et par d'autres pays, en résumé, par une série d'événements développant la crise générale de confiance.

Cette situation avait déterminé les banques nationales à contrôler rigoureusement l'ensemble des paiements à effectuer à l'étranger et ce contrôle aggravé par la restriction des exportations, due à la crise économique et aux mesures protec-

trices prises par un grand nombre de pays, n'avait pas tardé à exercer une influence paralysante sur les échanges commerciaux. C'est ainsi qu'on avait été amené à des accords de *clearing*, à des moratoires de transfert et à développer ainsi, d'une manière générale, toute une réglementation rigoureuse et compliquée du commerce des devises.

Il résultait de ces constatations que la crise dont souffraient les pays de l'Europe centrale et orientale ne pouvait être isolée de la crise mondiale, mais présentait certains aspects propres : l'appréciation de la valeur-or, autrement dit la baisse des prix, plus sensible dans ces pays que dans les autres, le degré d'endettement extrêmement lourd de ces mêmes pays, ayant besoin, pour payer leurs dettes, d'un excédent de leur balance commerciale, enfin l'adoption et la multiplication de mesures restrictives dans le domaine des changes, commandées par la situation monétaire et économique, mais fortement aggravées par des facteurs psychologiques et, avant tout, par le manque de confiance.

La première conclusion à tirer de cette situation, c'était qu'il ne fallait plus, par de nouveaux prêts, aggraver les charges qui pesaient déjà sur ces pays, où, d'ailleurs, il n'y avait plus, en général, à redouter l'inflation monétaire dont une expérience récente avait inspiré l'horreur.

La commission estimait que la suppression des restrictions de change n'était pas possible avant qu'on eût réalisé un nouvel équilibre de la balance des paiements. Les pays intéressés devaient donc,

avant tout, « tendre au maximum les ressorts de leur économie nationale », dans un effort simultané.

Deux voies menaient à l'établissement d'un nouvel équilibre financier : d'un côté, le maintien de l'étalon-or et, corrélativement, le développement de la déflation ; d'un autre côté, l'adaptation de la valeur de la monnaie à la situation nouvelle. Ces décisions, relatives à la monnaie, dont chacune comportait des risques spéciaux, « relevaient exclusivement de la souveraineté de chaque pays ». Une fois de plus, on se heurtait à l'obstacle redoutable et la commission estimait, au surplus, que ce problème relatif à l'étalon-or rentrait dans les attributions de la prochaine Conférence Economique Mondiale (celle qui devait se réunir à Londres au mois de juin 1933).

Elle rappelait, en tout cas, la nécessité absolue, quelle que soit la voie choisie, de maintenir à tout prix un équilibre budgétaire rigoureux.

La commission recommandait ensuite un certain nombre de mesures d'ordre financier qui comportaient la collaboration de l'extérieur, mesures d'ordre technique touchant à l'aménagement de la dette à court et à long terme et ayant pour base, de manière générale, des contacts directs entre créanciers et débiteurs.

Enfin, la Commission avait envisagé une mesure absolument nouvelle destinée à procurer, en temps opportun, aux Etats intéressés, les concours financiers propres à leur permettre le réaffermissement ou l'assainissement définitif de leur situation moné-

taire, ainsi qu'à provoquer un sentiment de sécurité. Elle suggérait, à cet égard, de créer *un fonds commun*, alimenté au moyen d'avances remboursables, fournies par tous les Etats adhérents et destiné à des prêts de durée raisonnable, qui seraient consentis aux banques d'émission. La gestion de ce fonds devait être confiée à la Banque des Règlements Internationaux. Le nom même qui lui était donné, celui de fonds de normalisation monétaire, indiquait pour quelles fins il était prévu. Il devait servir à la normalisation et à la régularisation définitive des conditions monétaires en Europe centrale et orientale ; en d'autres termes, à maintenir le taux des changes et à permettre ainsi l'abolition progressive des restrictions apportées à l'échange des devises. La manière dont il devait être alimenté constituait une « manifestation tangible et précieuse de la volonté collective européenne ». Il présentait donc, du point de vue technique, comme du point de vue psychologique, un très grand intérêt. Nous verrons ce qu'il en advint lorsque le projet fut soumis à l'examen de la Commission d'Etude pour l'Union européenne pour laquelle il avait été établi.

Les conclusions de la commission financière valaient non seulement pour l'Europe centrale et orientale, mais son diagnostic, son pronostic et les remèdes qu'elle recommandait concernaient aussi le reste de l'Europe, voire même l'ensemble du monde.

La commission économique et agricole, présidée par M. Georges Bonnet, travailla sur un plan

parallèle à celui de la Commission financière. Alors que celle-ci s'était occupée des restrictions apportées aux échanges de devises, elle s'occupa des restrictions apportées aux échanges de marchandises pour en conseiller l'abolition, problème d'ailleurs lié étroitement à celui de l'assainissement monétaire. Elle recommanda « le rétablissement d'un réseau de traités normaux » et l'abandon progressif de toutes les mesures à brève échéance, accords de troc, de compensation et de *clearing*, « plus semblables à des passations de marché qu'à des actes internationaux » ; mais elle reconnaissait que, pour cela, les autres pays d'Europe devaient cesser, de leur côté, d'appliquer avec la même rigueur à leurs importations les restrictions que ne justifiaient plus une situation monétaire assainie dans les pays de l'Europe centrale et orientale.

L'avilissement des prix des produits agricoles et tout particulièrement des céréales, qui avait atteint dans certains cas une proportion de 70 % en trois ans, fut reconnu par la commission comme jouant un rôle de toute première importance dans la crise que traversaient les Etats de l'Europe centrale et orientale. C'est ainsi, à titre d'exemple, que le quintal de blé avait atteint, en Tchécoslovaquie, le prix de 25 francs français pour la récolte de 1932.

La Commission s'est donc efforcée de rechercher les moyens susceptibles d'apporter un remède au moins partiel à la chute des prix, en tâchant de conférer une valeur supplémentaire aux excédents exportables de céréales. Dans ce but, elle préco-

nisait l'usage des traités bilatéraux, sous réserve des droits des tiers, ce qui revenait encore à une application du système préférentiel déjà envisagé par la Conférence Economique de 1930 et dont la réalisation n'avait pas cessé d'occuper depuis sa création la Commission d'Etude pour l'Union européenne. Les avantages accordés par ces traités ou par l'action collective envisagée d'autre part devaient être limités à la moyenne des quantités exportées pendant les trois dernières années, de façon que la production n'augmentât pas à l'abri de ce régime de faveur, et qu'ainsi le projet pût être accepté plus facilement par les Etats tiers. Il fallait, ajoutait la Commission, que les traités bilatéraux qui sont et seront conclus pussent être mis en vigueur. Le rappel de cette vérité évidente n'était pas inutile. De même que la Commission financière avait prévu la constitution d'un fonds commun par des apports internationaux, la Commission économique prévoyait, de son côté, la création d'un fonds spécial particulièrement consacré à la revalorisation des céréales et alimenté par les Etats européens. Ceux-ci s'acquitteraient, soit par le jeu des traités bilatéraux, c'est-à-dire par le versement de ristournes sur les droits de douane perçus par eux, soit par une contribution spéciale, pour les pays ne percevant pas de droits d'entrée sur les céréales. Sans pouvoir entrer dans les détails relatifs au fonctionnement de ce fonds, ce qu'il convient pour nous d'en retenir c'est que, de même que le fonds commun prévu par la Commission financière, il constituait un élément

d'entr'aide financière internationale, conjugué avec une entr'aide économique.

La Commission avait encore envisagé la question de la revalorisation d'autres produits agricoles : bétail, produits animaux, bois et tabac, sans prévoir, à ce sujet, de mesures spéciales, afin de ne pas courir le risque de trop embrasser et de compromettre le résultat de ses efforts. Elle soulignait cependant la particulière urgence du problème du tabac et mentionnait encore le problème des exportations de produits non agricoles qui se posait dans des conditions particulières pour l'Autriche.

Enfin, la Commission avait porté son attention sur la question de l'amélioration du régime des transports routiers, ferroviaires et fluviaux en Europe centrale et orientale et elle recommandait, d'autre part, outre les facilités à apporter aux transports existants, l'exécution de travaux publics qui auraient présenté, indépendamment de leur utilité pratique, un avantage d'ordre psychologique et moral, en intéressant tous les pays à une œuvre de collaboration européenne.

Elle avait, en dernier lieu, recommandé la mise à exécution aussi rapide que possible de la Convention de 1931 sur l'établissement de la Société Internationale de Crédit hypothécaire Agricole.

La Conférence de Stresa avait établi, comme on a pu le voir, un programme extrêmement intéressant d'assistance aux Etats de l'Europe centrale et orientale, c'est-à-dire à un ensemble de plus de 60 millions d'hommes. Cette assistance était fondée sur « une grande et féconde idée de solidarité ».

Les promesses de Stresa qui représentaient l'effort maximum de conciliation allaient-elles se réaliser ? Conformément au mandat qui lui avait été donné à Lausanne, la Conférence de Stresa devait maintenant soumettre ses propositions à la Commission d'Etude pour l'Union Européenne, de qui dépendait la réponse.

6^e et dernière session de la Commission d'Etude.

La Commission d'Etude se réunit à Genève pour sa 6^e session, les 30 septembre et 1^{er} octobre 1932.

C'était la première fois qu'elle siégeait depuis la mort de Briand qui fut remplacé à la présidence par M. Edouard Herriot.

La session fut consacrée tout entière à la discussion des textes de Stresa, exposés et défendus par M. Georges Bonnet qui tint à souligner, une fois de plus, l'urgence des questions posées et le péril mortel que courait l'Europe.

Un certain nombre d'Etats membres de la Commission d'Etude n'avaient pas été représentés à Stresa, mais ce ne fut pas cependant un délégué de l'un de ces Etats qui prit le premier la parole pour formuler des réserves. Une fois de plus, ce fut le délégué du Royaume-Uni, M. Eden, qui se leva le premier pour indiquer « la situation spéciale dans laquelle se trouve le Royaume-Uni, par suite de ses intérêts particuliers qu'il a outre-mer et en raison du fait que sa propre monnaie n'est pas actuellement stabilisée par rapport à l'or ». Et M. Eden crut devoir donner lecture d'une déclaration faite

à Stresa même par la délégation britannique (1) et formulant des réserves en ce qui concernait la participation du Royaume-Uni à la contribution et à la garantie financière prévues par les recommandations de Stresa.

M. Litvinoff (U. R. S. S.), dont le pays n'avait pas été représenté à la Conférence de Stresa, ne croyait pas à l'efficacité des projets qui en étaient issus. Il exprimait même l'appréhension de voir le projet de revalorisation des céréales entraîner une diminution des exportations de céréales en provenance de la Russie et, corrélativement, une diminution des importations de produits européens dans ce même pays, ce qui devait avoir pour effet, d'après lui, de causer à l'économie européenne un préjudice infiniment plus grand que l'avantage attendu de l'augmentation du pouvoir d'achat des Etats danubiens, jusqu'à concurrence d'une somme de 75 millions de francs, somme qu'en définitive devrait déboursier l'Europe elle-même.

Les délégués des autres pays, dont les Gouvernements n'avaient pas été appelés à se faire représenter à la Conférence de Stresa, indiquèrent, d'une façon générale, que le temps trop court écoulé depuis la fin de la conférence ne leur avait pas permis de définir leur attitude à l'égard des propositions soumises à la Commission d'Etude. Cela ne les empêchait pas, néanmoins, de formuler des réserves. M. Woklin (Suède) rappela, une fois de

(1) P.-V. de la 6^e session, document C. 724, M. 342, 1932, VII, p. 12 *in fine*.

plus, en termes très nets, l'opposition de son pays aux accords préférentiels. M. Connoly (Etat libre d'Irlande) déclara qu'en raison de la politique suivie par son Gouvernement, dans le but d'encourager la production des céréales, il ne serait pas possible à celui-ci de faire siennes les propositions de Stresa. Une autre objection fut formulée par M. Munch (Danemark). Après s'être associé aux réserves formulées par le délégué du Royaume-Uni, il rappela que le Danemark, pays agricole, n'était pas producteur de céréales. M. Zaunius (Lithuanie) fit la même remarque pour son pays. Ces deux pays n'étant pas, d'autre part, des pays industriels, n'avaient donc aucun intérêt direct à la revalorisation des céréales danubiennes.

M. von Rosenberg (Allemagne) déclara que son Gouvernement n'était pas à même de contribuer pécuniairement, d'une façon quelconque, à la constitution d'un fonds commun ni d'assumer des garanties devant, aux termes des propositions faites, incomber à l'Allemagne en raison des accords préférentiels bilatéraux déjà conclus ou à conclure par elle et auxquels seuls d'ailleurs elle reconnaissait une efficacité.

M. de Michelis (Italie) se félicita de l'esprit de solidarité manifesté à Stresa. Il souligna le principe posé de la participation totale de l'Europe à l'action entreprise et déclara considérer la Conférence de Stresa comme une heureuse préface à la future Conférence Economique et Monétaire. C'est à l'Europe tout entière qu'il incombait d'assurer la reconstruction intégrale des Etats centraux et

orientaux, au moyen de sacrifices équitablement répartis, qui seraient, pour cette raison, à peine ressentis par chacun des pays qui les consentiraient. Il en résultait pour la Commission d'Etude une tâche politique et morale à accomplir, celle d'engager les pays européens à réaliser, aussitôt que possible, les projets qui venaient d'être élaborés.

Parmi les pays représentés à la conférence, les Pays-Bas et la Belgique considéraient, eux aussi, comme très difficile leur participation au fonds prévu pour la revalorisation des céréales.

Il ne restait donc, après cette discussion, qu'un nombre assez faible de pays pour accepter sans réserves les propositions de la conférence. A l'exception de la France et de l'Italie, il n'y eut guère pour approuver, dans leur totalité, les projets élaborés à Stresa que les gouvernements des Etats appelés à bénéficier directement et immédiatement des mesures financières et douanières envisagées, c'est-à-dire ceux de l'Autriche, de la Bulgarie, de la Grèce, de la Hongrie, de la Pologne, de la Roumanie, de la Tchécoslovaquie (bénéficiaire certaine encore que plus indirectement), de la Turquie et, vraisemblablement, de la Yougoslavie, dont le délégué ne participa pas à la discussion. Ces derniers gouvernements ne voyaient du reste, dans l'œuvre de Stresa, qu'un commencement, alors que les opposants y voyaient déjà un excès, puisqu'ils ne croyaient pas pouvoir s'y associer sans de sérieuses réserves.

Le projet de résolution, dont l'adoption devait clôturer ces débats, comportait, selon l'habitude,

un certain nombre de déclarations de principe. Les engagements pris en l'acceptant étaient, comme toujours, à peu près inexistant. Notifier les rapports et projets de Stresa au Conseil de la Société des Nations et à la future Conférence Monétaire et Economique et prier le Conseil « de faire procéder, avec le concours des organismes compétents de la Société des Nations et d'autres experts qualifiés, à l'examen et à l'élaboration détaillés et complets du projet de fonds de normalisation monétaire », telles étaient les décisions les plus importantes contenues dans ce projet de résolution. Cependant, pour le faire adopter tel quel, le Président dut-il indiquer :

1^o Qu'en tout état de cause, les droits des Etats tiers demeuraient réservés ;

2^o Que les Gouvernements n'auraient à se prononcer d'une manière définitive sur ces projets concrets que lorsque ceux-ci seraient soumis à leur approbation ;

3^o Que toutes les réserves présentées au cours de la discussion « figureraient au procès-verbal et seraient transmises en même temps ».

Qu'un travail aussi complet et aussi consciencieux que celui qui fut accompli à Stresa aboutît à un aussi pauvre résultat, cela ne prouvait-il pas que, dans les circonstances actuelles, la Commission d'Etude pour l'Union Européenne était décidément impuissante.

En déclarant la session terminée, le Président annonça que les travaux de la Commission seraient repris au moment de l'Assemblée extraordinaire qui devait être convoquée à propos du conflit

sino-japonais, quelques semaines plus tard. Le Conseil, par une résolution du 15 octobre 1932, adopta la résolution de la Commission d'Etude, le projet de fonds de normalisation monétaire devant être établi par les experts et soumis aux Gouvernements le 15 novembre suivant.

Mais jamais, depuis cette session, la Commission d'Etude n'a repris ses travaux.

Les résolutions de Stresa devant l'Assemblée. — L'Assemblée ordinaire de la Société des Nations, réunie à Genève au moment où se tenait la session de la Commission d'Etude, se déroula dans une atmosphère assez terne et pessimiste. Elle fut tout entière occupée par la Conférence du désarmement, la Conférence de Lausanne et le conflit sino-japonais et aussi par la situation budgétaire de la Société et il n'y fut plus question de la Commission d'Etude, pas même dans le discours d'ouverture du Président qui était pourtant M. Politis. L'Aga Khan (Inde) reprocha pourtant à la Société des Nations de trop concentrer ses efforts sur les problèmes européens et M. Motta (Suisse) se déclara frappé de l'injustice de ceux qui visaient à constituer une Europe nouvelle en annonçant l'agonie de la Société des Nations. Un salut discret fut adressé à la Conférence de Stresa par le vicomte Cecil of Chelwood (Royaume-Uni) et par le Baron Aloisi (Italie) dont M. Herriot (France) avait rappelé l'œuvre accomplie à cette Conférence.

A la deuxième Commission où furent examinées les propositions de Stresa, M. Colijn (Pays-Bas)

déclara que les espoirs fondés sur la Commission d'Etude et sur la Conférence de Stresa avaient été déçus, les réserves formulées par quinze Etats sur vingt et un, étant plutôt de nature à diminuer la valeur de l'approbation donnée, constatation pessimiste, peut-être, mais juste hélas !

M. Motta, rapporteur de la sixième Commission, demanda la confirmation pour l'année suivante du mandat de la Commission d'Etude. Il crut devoir rappeler, une fois de plus, à cette occasion, qu'elle devait travailler dans le cadre de la Société des Nations, comme s'il lui restait la moindre velléité d'en sortir.

Pour finir, il exprima l'idée que la tâche de la Commission d'Etude deviendrait plus importante à la suite de la Conférence Monétaire et Economique mondiale.

On sait le sort qui était réservé à cette conférence.

La Conférence de Londres. — Considérée comme devant constituer un événement capital, elle se réunit à Londres le 12 juin 1933. Les problèmes qui y étaient posés pour l'ensemble du monde étaient, en somme, ceux qui avaient été examinés à Stresa dans un domaine plus restreint. La Conférence de Stresa avait posé sur des bases solides le principe de la liaison entre les questions monétaires et les questions économiques. Or, quelques semaines avant la réunion de la Conférence de Londres, les Etats-Unis abandonnaient l'étalon-or et le Congrès décidait de faire du dollar une monnaie dirigée.

Pendant que siégeait la Conférence, la baisse du dollar augmentant, une proposition de déclaration commune en faveur de la stabilisation monétaire fut soumise au Président Roosevelt qui répondit par un message, repoussant la stabilisation immédiate des changes. De ce jour, il fut acquis que la Conférence de Londres avait échoué. Même sur une question, en quelque sorte secondaire, mais importante relativement aux projets de la Commission d'Etude pour l'Union Européenne, celle qui concernait la mise en œuvre de grands travaux publics d'ordre international, la Conférence de Londres ne put aboutir à aucun accord, le représentant du Royaume-Uni, M. Runciman, parlant au nom d'une nation qui avait fait l'expérience de travaux publics pour combattre le chômage sur le plan national, ayant déclaré que son pays, après avoir constaté combien ce procédé était coûteux et décevant, n'avait pas l'intention de renouveler cette expérience sur le plan international.

Dès lors, le nom de la Commission d'Etude ne fut plus prononcé (1), si ce n'est aux Assemblées

(1) Pour rester rigoureusement exact quant aux faits, nous devons noter un dernier écho de la Commission d'Etude et de la Conférence de Stresa, relatif au problème des tabacs de l'Europe orientale.

La question avait été posée par les Gouvernements grec, bulgare et turc. Un comité, nommé par le Conseil de la Société des Nations, étudia la possibilité de développer le marché des tabacs d'Orient, d'amender les dispositions fiscales et douanières auxquelles ces tabacs sont soumis et d'améliorer l'organisation du commerce dans les pays producteurs, notamment par la création, dans chacun des trois pays

•

de 1933 et 1934 pour renouveler son mandat et voter les crédits afférents à son fonctionnement théorique (1).

intéressés, d'un stock régulateur, dont les pays acheteurs s'engageraient à recevoir une faible partie de leurs approvisionnements.

Le délégué de la Yougoslavie demanda que son pays fût considéré comme l'un des pays producteurs de tabac d'Orient.

(1) V. *supra*, note p. 118.

CHAPITRE V

LES CAUSES DE L'ÉCHEC DU PROJET DE 1930

« Statisme » et « dynamisme ». — « Révisionnisme » et *statu quo*. — Le dogme de la souveraineté nationale.

Causes politiques. — Il importe maintenant d'examiner de près la nature et l'importance des obstacles qui se sont révélés assez puissants pour empêcher, en dépit d'efforts opiniâtres, la réalisation d'une idée dont le fondement n'a pas été infirmé par une première tentative infructueuse et se révèle, au contraire, plus ferme chaque jour.

Lorsque le mémorandum français fut envoyé aux Gouvernements européens, la question de l'union européenne était encore aux confins de l'utopie et, bien qu'à l'ordre du jour, elle appartenait exclusivement au domaine des considérations purement spéculatives. Seul un homme jouissant à Genève d'un crédit particulier et dont on avait pu apprécier à Locarno et ailleurs l'idéalisme pratique, pouvait la porter sur le terrain du réel et on peut douter que le projet de Briand eût été retenu pour une discussion aussi complète et qu'il eût

abouti même à la création de la Commission d'Etude s'il avait émané de tout autre que lui.

L'enquête officielle provoquée par le mémorandum français du 1^{er}-17 mai 1930 révéla combien intense était le sentiment des intérêts particuliers, combien grande la méfiance à l'égard de tout lien nouveau et combien insuffisante, en revanche, la conscience de l'intérêt commun.

On n'ignorait pas l'existence de ces intérêts particuliers en opposition, on pouvait espérer cependant un plus grand effort pour les faire céder à l'intérêt collectif. Il faut reconnaître que la conjoncture était mauvaise pour tenter une telle entreprise.

Tous les spécialistes de la question paneuropéenne avaient pris en considération la situation particulière des Iles Britanniques. Elle s'affirma d'autant plus que l'Angleterre traversait, à la veille de la Conférence d'Ottawa, une crise d'isolement impérial par réaction peut-être contre le Pacte de Locarno considéré par son opinion comme un maximum et parfois comme un excès, et aussi par souci de se tirer du chaos économique européen et de s'organiser en dehors de lui.

Mais il existait entre les Etats de l'Europe continentale eux-mêmes une autre raison plus grave d'antagonisme.

Le but essentiel visé par le mémorandum était, au fond, d'assurer plus solidement la sécurité des frontières européennes et de maintenir l'ordre établi par les traités. Cette visée était dans la ligne logique et immuable de la politique française. Il était normal qu'elle se heurtât à l'opposition de tous ceux

qui n'étaient pas satisfaits de l'ordre existant. L'Allemagne pensait que, si l'Europe devait se stabiliser, cette stabilisation ne devait pas se faire sur sa défaite. Tous les vaincus étaient de son avis et la « dévalorisation » des frontières, promise par les promoteurs de l'Union Européenne, les séduisait infiniment moins qu'une révision véritable des traités.

Qu'offrait aux mal servis le mémorandum pour renoncer à des prétentions qui constituaient, depuis la signature de la paix, la base de leur politique ? Une plus grande prospérité économique peut-être. Mais les conditions d'établissement d'une Union Européenne économique étaient extrêmement compliquées et d'une réalisation très difficile. Quant à la révision possible des traités, l'article 19 du Pacte demeurait sans doute. Mais l'application de l'article 19 est soumise à des conditions qui la rendent très aléatoire (1) et d'autre part, la conclusion d'un pacte d'union, si imparfait qu'il fût, comportait un acquiescement implicite à l'état de choses existant.

Or les Pays Rhénans n'étaient pas encore entièrement évacués, le problème des réparations n'était pas résolu, puisqu'il ne devait l'être que deux ans plus tard à la Conférence de Lausanne, les négociations relatives à la remise anticipée de la Sarre n'avaient pas abouti, les promesses contenues dans le préambule de la partie V des traités de paix,

(1) V. Rudinsky, *La Révision du Traité de Trianon*, Paris, Sirey, 1933.

qui présentaient le désarmement de l'Allemagne comme une condition préalable du désarmement général, étaient considérées par l'Allemagne et par les pays désarmés comme n'ayant pas été accomplies et aucune date n'était encore fixée pour la réunion de la Conférence du Désarmement. L'antagonisme était alors à son comble entre l'Allemagne et la Pologne et l'Europe risquait d'être mise à feu et à sang pour le Corridor. La Hongrie réclamaient avec une énergie passionnée la révision du traité de Trianon et dénonçait au monde entier la perte de ses quatre Alsaces-Lorraines. L'*Anschlûs* restait l'un des objectifs principaux du Gouvernement allemand et le Gouvernement autrichien du chancelier Schober était d'accord avec lui. Dans les Balkans, l'opposition restait vive entre la Bulgarie d'une part, la Yougoslavie et la Roumanie, d'autre part. Entre la Grèce et la Yougoslavie même, des points de friction subsistaient. Et les « grands parrains », pour reprendre l'expression employée un jour par M. Politis pour désigner, du point de vue balkanique, les grandes puissances européennes, entretenaient et aggravaient cet antagonisme, non seulement par l'exemple de leur division, mais par leurs interventions même.

La question de la Bessarabie, dans les conditions où elle restait posée, faisait peser la menace constante d'un conflit entre la Roumanie et l'U. R. S. S., conflit dont les conséquences étaient imprévisibles. Et, d'une manière générale, une vive opposition d'ordre économique et politique subsistait entre l'U. R. S. S. et la plus grande partie des Etats euro-

péens. Enfin, entre les anciens alliés et sur le continent même, la cohésion était rompue. L'accord de Londres du 26 avril 1915, aux termes duquel la France avait promis à l'Italie des compensations coloniales pour prix de son entrée en guerre, n'avait pas encore été exécuté et il en résultait entre les deux puissances un grave malaise dont l'effet le plus manifeste avait été de faire passer l'Italie dans le camp « révisionniste ».

Tels étaient les principaux problèmes posés et les menaces qui en résultaient pour l'ordre européen existant. Ces menaces, l'institution d'une Union Européenne devait les dissiper, mais il faut reconnaître que les partisans de cette Union ne proposaient, en échange de la signature d'un Pacte européen, aucune concession pour la solution de ces problèmes.

Dans le domaine colonial, le projet d'Union Européenne ne donnait aux Etats continentaux dépourvus de colonies aucun espoir de voir s'améliorer leur sort. Sans vouloir entrer dans les détails d'un problème aussi important que celui des colonies considérées par rapport à la communauté européenne prise dans son ensemble, est-il interdit de penser que, dans cet ordre d'idées, pouvait être trouvé un terrain sur lequel la solidarité européenne était susceptible de se manifester effectivement. Il semble bien que, dans ce domaine, des possibilités étaient offertes pour l'accomplissement d'une œuvre collective qui aurait dû contribuer à la mise en valeur plus rapide et plus complète des colonies européennes et à une prospérité corré-

lative pour l'ensemble du continent européen. Il ne paraît pas, au surplus, que le sacrifice à consentir par les puissances coloniales, en donnant à tous les Européens, dans leurs possessions, des facilités d'établissement particulières, dût être sans contrepartie. En échange des avantages accordés, une participation à la sauvegarde des territoires coloniaux, qui sera de plus en plus menacée dans l'avenir, pouvait être prévue de la part des Etats bénéficiaires, sans que la souveraineté nominale cessât d'appartenir aux puissances qui l'exercent actuellement. Bref, il y avait là, semble-t-il, un domaine où l'on pouvait tenter le passage difficile entre l'état de choses ancien et le nouveau. On aurait peut-être dénoncé l'impérialisme européen, mais n'existe-t-il pas, dans le monde, un impérialisme japonais, un impérialisme américain, un impérialisme britannique, qu'on dénonce parfois, mais qu'on admet comme des faits. L'extension progressive du fédéralisme ne semble pas possible au surplus sans la constitution de larges groupements entre lesquels une Société des Nations, universelle cette fois, aurait pour mission de faire régner les principes supérieurs du droit. Mais pas plus dans cet ordre d'idées que dans aucune autre, rien n'était proposé à ceux qui devaient abandonner leurs espoirs par ceux pour lesquels l'abandon de ces espoirs signifiait une sécurité accrue et des craintes dissipées.

D'autre part et en dehors de ces motifs d'ordre politique, il ne faut pas oublier non plus l'évolution de la conjoncture économique.

Causes financières : le moratoire Hoover. — Un fait d'ordre financier a exercé sur le problème de la coopération européenne une importance considérable : l'octroi d'abord et ensuite le retrait des crédits américains. L'entreprise de Briand n'est devenue possible que du jour où l'Allemagne a exécuté ses obligations financières. Or, elle n'a pu le faire que du moment où les Etats-Unis lui ont consenti des crédits permettant l'exécution du plan Dawes.

Ces crédits ont permis non seulement au Gouvernement allemand le financement des réparations, mais encore aux banques allemandes de consentir des avances à l'Autriche et, par l'intermédiaire de cette dernière, d'aider au financement de l'économie rurale de la Roumanie.

Le rappel de quelques dates met en valeur, de manière saisissante, l'importance des crédits américains pour la coopération européenne : Octobre 1929, krach de la bourse des valeurs de New-York ; Octobre 1930, krach de la bourse des blés de Chicago ; Novembre 1930, faillite de la Bodencreditanstalt ; Mai 1931, faillite de la Creditanstalt ; Juin 1931, effondrement des banques allemandes et moratoire allemand ; Juillet 1931, moratoire Hoover et, bientôt, chute de la livre et du dollar. Rapprochons de ce calendrier économique le calendrier politique : Septembre 1930, Conférence européenne de Genève ; Février 1931, conférences pour l'écoulement des stocks de céréales danubiennes ; Janvier et Mai 1931, 2^e et 3^e sessions de la Commission d'Etude, entièrement consacrées aux questions économiques, au crédit hypo-

thécaire agricole, au renflouement de l'économie autrichienne ; Mai 1931, projet d'union douanière austro-allemande ; Juillet 1931, Conférence de Lausanne ; Octobre 1931, Conférence de Stresa et ensuite, cessation, à peu près, de la coopération économique et financière européenne.

L'octroi des crédits américains avait permis l'initiative de Briand, le retrait de ces mêmes crédits rendait son projet irréalisable.

Les crédits américains coupés, l'Allemagne n'exécutait plus et il en résultait un effet psychologique désastreux.

Le retrait des crédits à court terme consentis à l'Allemagne par les banques américaines provoquait, d'autre part, le retrait par les banques allemandes des crédits consentis par elles à la Bodencreditanstalt, la réclamation par cette dernière des fonds avancés par elle sur hypothèque aux paysans roumains. De là, arrêt de l'économie roumaine, écroulement de la finance et de l'économie autrichienne, arrêt des transferts de devises, paralysie du commerce international.

Causes psychologiques. — Comment, dans des conditions aussi défavorables, un Pacte d'union européenne pouvait-il être conclu ? Il eût fallu, pour cela, une conception très élevée du droit international, un respect absolu des traités.

Mais cet amour du droit n'est pas à ce point développé dans le monde et spécialement en Europe où trop souvent, du reste, le droit n'est pas *l'ars aequi et boni*, comme le définit Justinien.

Pour que le respect des traités fût si profondément gravé dans toutes les consciences, il eût fallu que ces traités fussent conformes à l'idéal exprimé par M. Le Fur (1), c'est-à-dire, ou bien qu'ils fussent « l'application d'une règle objective », ce qui rendait inutile le consentement de la partie en cause, de même qu'en droit privé, on ne demande pas au voleur son consentement pour la restitution de l'objet volé, ou bien qu'ils eussent été conclus sans contrainte avec le libre consentement des contractants. Or, quoi qu'on ait pu dire lors de leur signature et insérer dans leur texte même, tous les signataires des traités de paix ne sont certainement pas convaincus qu'il leur a été fait application d'une règle de droit objective. Quant à la théorie des vices du consentement, si elle devait être appliquée en matière de traités de paix, on peut douter si elle en laisserait subsister un seul qui ne fût plus ou moins entaché de violence.

Il eût fallu encore et surtout un sens très vif de la solidarité européenne, impossible en raison des circonstances. Il eût fallu que chacun comprît que toutes concessions à l'intérêt commun de la collectivité européenne n'était pas un sacrifice, mais un acte conforme à son intérêt propre. Or cela a fait défaut et c'est la raison principale pourquoi on n'a pas abouti.

Loin de rechercher ce qui pouvait être tenté en faveur de la collectivité, chacun n'a considéré que le profit qu'il pouvait tirer pour lui-même, et c'est

(1) *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, 1932, p. 579.

ainsi qu'on a assisté aux diverses sessions de la Commission d'Etude à une suite de plaidoyers *pro domo*. Plaidoyer *pro domo*, la défense de l'union douanière austro-allemande, plaidoyer *pro domo*, le projet de pacte de non-agression économique de l'U.R.S.S., plaidoyer *pro domo* encore la demande du Dr Curtius, délégué de l'Allemagne, tendant à ce que le crédit inter-européen, envisagé seulement en faveur de l'agriculture, fût étendu à toutes les branches de l'économie. Et c'est encore par souci de leur intérêt personnel qu'on vît les Etats libre-échangistes et ceux dont la marine marchande bénéficiait du fret étranger combattre systématiquement les tarifs préférentiels demandés par les Etats européens exportateurs de céréales, en dépit du profit qu'ils auraient pu tirer dans l'avenir d'une prospérité plus grande de ces derniers pays.

L'esprit international, le sens du collectif faisaient à ce point défaut qu'à l'époque même où l'Europe, dans son ensemble, recherchait le moyen d'écouler les céréales, produites en excédent par les Etats danubiens, M. Mussolini se préoccupait de gagner dans son pays la « bataille au blé » et la France elle-même s'imposait un lourd sacrifice pour protéger à l'extrême ceux de ses nationaux qui produisaient cette même céréale.

C'est que, si l'Europe est, comme l'a écrit M. Georges Scelle (1), « un phénomène de solidarité inorganisé qui a ses lois », l'existence de ce

(1) Article de la *R. G. D. I. P.* sur l'Union européenne.

phénomène de solidarité reste encore inaperçue du plus grand nombre. Or le fait ne suffit pas à lui seul. Il faut encore la conscience du fait, la conscience de la solidarité qui unit entre eux les individus composant les différents groupes et que Duguit considère comme le fondement de la norme intersociale.

Par une cruelle ironie du sort, on a pu opposer au groupement européen naissant l'existence d'un groupement supérieur et présenter la création projetée comme déjà dépassée dans les faits et comme constituant une régression dans l'évolution des groupements humains. Comme s'il n'était pas évident que la Société des Nations ne peut que gagner en force à la constitution d'organisations régionales puissantes et atteindre ainsi l'universalité qui lui fait encore défaut. Tel fut toujours le point de vue de Coudenhove-Kalergi, tel encore celui de M. George Scelle. Il est si juste que déjà la coutume s'est établie, pour la désignation des sièges non permanents au Conseil, de faire en sorte que ceux-ci soient toujours occupés par des candidats appartenant à certains groupes régionaux (Petite Entente, Républiques sud-américaines), chacun de ces groupes étant ainsi toujours représenté au Conseil par l'un ou l'autre de ses membres.

Ainsi l'Union Européenne naissante ou plutôt seulement conçue s'est trouvée écrasée entre un effort de la Société des Nations contre la ségrégation dont elle s'est crue menacée et un effort contre l'agrégation dans un organisme nouveau dont se sont crus menacés les nationalismes exas-

pérés de tous les pays européens. Car le mythe national, comme disait A. Sorel, demeure tout-puissant. Partout les masses lui sont restées fidèles et comme nulle part, même dans les dictatures, on ne peut gouverner contrairement au sentiment des masses, un projet qui n'était pas inspiré de ce mythe ne pouvait être longtemps défendu.

Causes politico-juridiques : le dogme de la souveraineté nationale. — Si les motifs réels d'antagonisme que contenaient les faits ont pu s'affirmer avec tant de force, c'est qu'ils ont trouvé le point d'appui le plus sûr dans l'idéologie politique et juridique de l'époque. L'Etat national constitue, dans la pensée commune, la forme d'organisation humaine vers laquelle tout doit tendre et au delà de laquelle à peu près rien n'existe, puisqu'il est considéré communément comme possédant seul la souveraineté, c'est-à-dire le pouvoir suprême, celui d'imposer sa volonté à l'intérieur de ses frontières, sans être soumis à aucune autorité extérieure.

Cette notion de souveraineté nationale est devenue un dogme, un article de foi politique, si fortement ancré dans les esprits qu'il parut nécessaire, à ceux qui sentaient la nécessité d'y porter atteinte dans la pratique gouvernementale, de commencer par en proclamer l'intangibilité, ainsi que nous l'avons noté dans l'analyse du mémorandum. C'est ce dogme, avant tout, qui a causé l'échec du projet de Briand, comme il avait causé déjà la faiblesse du Pacte de la Société des Nations, et nous ne saurions trop approuver M. Mouskhelichvili quand il

constate dans sa remarquable thèse (1) quelle entrave la souveraineté nationale a apporté à l'évolution rationnelle des relations internationales, au développement du droit public et quand il parle de « l'immensité du mal causé par elle ».

Mais il ne suffit pas, quand on rencontre un obstacle d'une telle force, de déclarer qu'il résulte d'une aberration collective. Il faut, après en avoir éprouvé toute la puissance, le soumettre à un examen approfondi pour en déterminer la nature, le bien fondé, la portée exacte.

Il n'est pas possible évidemment d'examiner ici, dans leurs détails, toutes les théories relatives à la souveraineté nationale et à la souveraineté de l'Etat, expressions dont le sens n'est pas du reste équivalent (2). Elles sont extrêmement nombreuses et ont fait, au surplus, l'objet d'études récentes et minutieuses (3).

Le grand nombre et la diversité de ces théories constituent la marque la plus probante des multiples efforts tentés, depuis une cinquantaine d'an-

(1) M. Mouskhelichvili, *La théorie juridique de l'Etat fédéral*, Paris, 1931, Pedone, p. 36.

(2) V. Hauriou, *La Souveraineté nationale*, Paris, Sirey, 1912.

(3) Nous ne saurions mieux faire à ce sujet que renvoyer à la bibliographie qu'on trouvera dans l'ouvrage cité de M. Mouskhelichvili, p. 36 et où figurent, entre autres, l'étude de M. Sukiennicki, *La souveraineté en droit international moderne* (Paris, 1927), la thèse de M. Le Fur, *La Confédération d'Etats et l'Etat fédéral*, Paris, 1896. Nous y ajouterons le remarquable ouvrage de M. Georges Scelle, *Précis de Droit des Gens*, t. I, Paris, Sirey, 1932, p. 13 et suiv.

nées, pour concilier le principe avec les nécessités du monde moderne.

Nous ne tenterons pas d'y ajouter une théorie de plus pour essayer, après tant d'autres, d'assouplir, par une interprétation nouvelle, la rigidité du dogme. Mais ce dogme, nous voudrions, afin de le mieux connaître, en rechercher la genèse et en suivre le développement et les transformations au cours de l'histoire.

Genèse et évolution de la notion de souveraineté nationale. — Qu'est-ce donc que la souveraineté ? d'où vient le mot ? d'où vient l'idée ? La souveraineté, c'est la qualité de ce qui est souverain, et le mot souverain vient du mot latin populaire *superanus* (le plus élevé, suprême), dérivé de la préposition *super* qui signifie sur, au-dessus de. C'est donc la qualité de ce qui est au-dessus, avec une idée de superlatif, la qualité de suprême, c'est-à-dire la puissance la plus élevée par rapport à toutes les autres. Tel est le sens que lui attribue M. Sukiennicki (1) et que fait sien M. Mouskhelichvili (2), d'accord à ce sujet avec M. Duguit (3).

Quant à l'idée, elle vient, elle aussi, de Rome. Non que les juristes romains aient formulé avec précision la théorie de la souveraineté de l'Etat dans le sens où elle devait être reprise plus tard, mais l'idée de l'Etat romain, tout-puissant à la

(1) *Op. cit.*, p. 5.

(2) *Op. cit.*, p. 37.

(3) Duguit, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, t. I, p. 337.

manière antique, fondé uniquement sur la conquête et dérivé de la cité romaine, dans laquelle finirent par entrer peu à peu tous les peuples soumis, la conception d'un pouvoir unique, l'idée d'*imperium* s'appuyant psychologiquement sur la religion et juridiquement sur le *dominium*, et dont étaient revêtus tous ceux qui détenaient la puissance publique jusque dans les provinces et les colonies romaines les plus éloignées, cette idée n'est concevable que dans une forme d'organisation collective seule de son espèce, comme était l'Empire romain, en dehors duquel n'existaient dans le monde connu que des tribus barbares.

Mais lorsque la chose existait vraiment, lorsque le pouvoir central de Rome n'était contesté par aucun autre, il n'était pas nécessaire d'en justifier le principe et il suffisait de l'exercer. Ce n'est que plus tard, lorsque ce pouvoir fut affaibli, lorsqu'il eut cessé de s'imposer en fait, et lorsque, l'unité s'étant rompue, d'autres pouvoirs se constituèrent dans les éléments dispersés et se trouvèrent en concurrence, que chacun de ces pouvoirs invoqua le principe romain de souveraineté pour dominer les autres ou, au moins, échapper à leur domination.

Dans la dispersion de l'autorité centrale qui résulta des invasions barbares, ce fut l'Eglise catholique qui maintint la tradition de l'unité du pouvoir. Car, ainsi que l'observe M. Esmein (1),

(1) Esmein, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, Paris, Sirey, 1907, p. 59.

elle s'adressait à tous les fidèles sans distinction de race et elle exerçait sur eux non seulement son autorité spirituelle, mais encore une autorité politique universelle, qu'elle avait acquise progressivement depuis sa reconnaissance officielle par l'empereur Constantin.

« Par un enchaînement particulier de causes et de circonstances, écrit M. Esmein (1), elle était arrivée, quoique comprise dans un ou plusieurs Etats, à s'organiser elle-même comme un véritable Etat et à en exercer les attributs ; elle avait, dans son clergé, une hiérarchie complète de magistrats ; elle avait acquis d'immenses biens ; elle s'était fait une législation propre, qu'elle parvenait souvent à faire adopter par le pouvoir séculier lui-même... Par là, elle devint un facteur important pour le droit public et pour le droit privé. »

Son autorité développée sur les ruines de l'Etat romain resta le seul pouvoir universel à l'époque des royaumes barbares. Elle ne s'exerçait pas seulement sur un nombre croissant de fidèles, mais le prestige moral attaché à l'Eglise permit à son chef d'exercer sur le monde barbare dans son ensemble une influence politique considérable.

Gardienne de la tradition de l'unité romaine, et possédant par ailleurs le pouvoir d'ajouter par le sacre à l'autorité des monarques un élément divin, c'est elle qui fera revivre l'Empire d'Occident au profit de Charlemagne. Désormais, l'*imperium*, le droit à la domination universelle, sera revendi-

(1) *Op. cit.*, p. 146.

qué par l'Empereur romain germanique. « Mais, comme l'a écrit M. Le Fur (1), cette idée de l'Empire universel, compréhensible chez les Romains à raison de leur domination à peu près universelle, était, au Moyen Age, aussi inexacte en fait qu'en théorie, car, au lieu d'un Etat unique, il en existait à cette époque plusieurs bien distincts et indépendants les uns des autres. » Remarquons qu'au surplus ces Etats eux-mêmes, y compris le Saint Empire, reposaient sur des bases extrêmement fragiles par suite du développement du régime féodal et de la dispersion de l'autorité qui en résultait.

Ces prétentions furent donc surtout théoriques. Elles trouvèrent un élément puissant dans le droit romain, dont l'étude, qui n'avait jamais complètement cessé, refleurit avec éclat dans l'école de Bologne, à la fin du ^x^e siècle, où elle fut reprise dans un esprit nouveau, dans un esprit scientifique et laïc. « Dans la compilation de Justinien, les légistes retrouvèrent l'image d'une monarchie absolue et administrative..., où la notion de l'Etat était pleinement développée avec toutes ses conséquences. Ils y trouvaient la pleine souveraineté dans la personne de l'Empereur qui seul faisait la loi et par elle commandait à tous (2). » Tandis que les juristes allemands et italiens s'en inspiraient pour soutenir la prétention des Empereurs à la domination universelle, les légistes français s'en servaient pour asseoir l'autorité des Rois de

(1) *Op. cit.*, p. 357.

(2) Esmein, *op. cit.*, p. 338.

France qui commençait à s'affirmer au détriment de la féodalité déclinante.

L'idée romaine d'un pouvoir unique, qui servît de fondement au pouvoir souverain du Roi, fut invoquée à l'encontre des prétentions des grands vassaux, mais se heurta à la prétention des Empereurs allemands qui l'avaient, les premiers, invoquée à leur profit, en leur qualité de continuateurs légitimes des Empereurs romains. Une situation analogue exista en Angleterre. De sorte que l'idée de souveraineté, lorsqu'elle réapparut à l'aube des temps modernes, d'abord reprise dans le sens superlatif absolu qu'elle avait eu à Rome, prit dès lors un double aspect et fut invoquée à deux fins : d'une part, dans son sens primitif, à l'égard de ceux auxquels le souverain entendait imposer sa domination et, d'autre part, pour tout autre que l'Empereur allemand, à l'égard de ceux qui prétendaient à un droit de suzeraineté ou, si l'on veut généraliser au delà de la langue féodale, à un droit de domination sur celui qui l'invoquait. Dans ce sens, le Roi de France, comme le Roi d'Angleterre, ne revendiquait pas, à l'encontre de l'Empereur allemand, un droit de domination universel, mais seulement une indépendance totale. Ainsi, dès cette époque, l'idée de souveraineté perdait son sens primitif absolu d'un pouvoir unique s'imposant à tous, pour prendre celui d'un pouvoir n'admettant aucun autre pouvoir au-dessus de lui, sans prétendre toutefois à la domination sur tout autre pouvoir existant.

C'est donc pour soutenir dans leur développe-

ment les Etats modernes que la notion de souveraineté, dans le sens où elle est invoquée aujourd'hui, a pris corps, c'est-à-dire pour appuyer une institution qui devait, pendant plusieurs siècles, prendre dans l'évolution de l'humanité une importance à ce point prépondérante qu'elle a pu être considérée comme la seule exerçant une autorité sans contrôle sur tous les individus qui en dépendaient et ne reconnaissant rien au-dessus d'elle.

Mais cette notion n'a pas acquis toute sa force d'un seul coup. Mieux que de longs développements, quelques formules marqueront, dans le temps et dans la pensée, les étapes de cette évolution. Au XIV^e siècle, dans le *De Monarchia*, Dante soutenait encore l'idée de la soumission de tous les Etats à l'autorité d'un prince unique (1). Les Rois de France, contre cette doctrine, invoquaient la Décrétale « *per venerabilem* » du Pape Innocent III, où il était écrit « *Rex Franciæ superiorem in temporalibus minime recognoscit* », la glose ajoutant toutefois « *de facto, de jure tamen subest romano imperio* ». On disait encore, dans le même sens, « le Roi ne tient de nului fors de Dieu et de lui ». D'abord il tint de Dieu par l'intermédiaire du Pape, puis au XVI^e siècle la théorie gallicane le fit tenir de Dieu directement.

La souveraineté exercée par le Roi ne fut pas absolue dès l'abord, mais soumise à des tempé-

(1) V. Joseph Barthélemy, *Rapport sur le Problème de la Souveraineté des Etats à la 4^e Assemblée du Comité fédéral de Coopération européenne*, 1930.

raments, aussi bien sous son aspect interne que sous son aspect externe. Sous son aspect interne, le pouvoir du Roi, avant de s'appuyer sur le droit romain, avait procédé du droit canonique et de l'idée chrétienne du prince qui doit à ses sujets protection et justice. Il était soumis aux règles de la religion et à l'intérêt général, à ce que Beaumanoir appelait « le commun profit du Royaume ».

« Le Roi est au-dessus des lois », disait-on en France, « le Roi ne peut mal faire », disait-on en Angleterre. Mais cela ne voulait pas dire que le Roi avait le pouvoir de gouverner selon son bon plaisir.

En France, les lois fondamentales du Royaume s'imposaient au pouvoir royal ainsi que le droit naturel, d'origine canonique.

D'autre part, le Roi devait compter pendant longtemps avec les Parlements et avec les Etats généraux devant lesquels Philippe Pot, en 1484, invoquait encore le pouvoir du peuple pour régler la marche des affaires quand le Roi était incapable de gouverner.

Ce n'est qu'avec Loiseau, sous Henri IV, qu'il sera question pour le Roi d'une « souveraineté parfaite à laquelle les Etats n'ont aucune part ». Encore Loiseau verra-t-il dans le Roi l'officier du peuple en même temps que le lieutenant de Dieu (1). Et l'idée de souveraineté, confondue de plus en plus avec la puissance royale dont elle n'avait été qu'un

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 347.

simple caractère (1), ne prendra le sens d'un pouvoir absolu dans l'Etat qu'avec Lebreton et surtout avec Bodin, Bossuet devant être le théoricien définitif de la monarchie catholique de droit divin (2).

Ainsi c'est par une lente progression qui dura plusieurs siècles que l'idée de souveraineté, invoquée d'abord négativement et à titre défensif, a pris le sens positif le plus étendu pour devenir, comme le note M. Duguit (3), le « *signum specificum* » de la puissance étatique confondue avec la personne du Roi.

Mais la disparition de la Royauté, loin de marquer le déclin de l'idée de souveraineté, lui donnera une jeunesse et une vigueur nouvelles. Le titulaire seul aura changé : la Nation à la place du Roi, le titulaire nouveau restant d'ailleurs confondu avec l'Etat.

« L'Etat, c'est moi, aurait dit Louis XIV. » « Le droit de faire les lois... nous appartient à nous seul sans dépendance et sans partage, dit un édit de Louis XV. » « La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible, elle appartient à la Nation », dira la Constitution de 1791.

Ces caractères de la souveraineté, fixés par le droit public révolutionnaire, subsisteront pendant la plus grande partie du XIX^e siècle. Puis la notion s'assouplira. L'idée de souveraineté, considérée

(1) Duguit, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, t. I, p. 340.

(2) Esmein, *op. cit.*, p. 348.

(3) Duguit, *op. cit.*

comme un pouvoir sans limite attribué à l'Etat, ne sera plus admise dans l'exercice des fonctions de gouvernement. L'idée de service apparaîtra au lieu de l'idée de pouvoir et, dans un pays dont le système administratif porte encore l'empreinte d'une organisation césarienne, en France, où les actes de l'administration ont toujours été soustraits à la compétence des tribunaux judiciaires, on verra peu à peu se développer un contentieux administratif exerçant son contrôle sur les actes discrétionnaires de l'administration eux-mêmes et les soumettant à la règle de droit.

Ce n'est pas ici le lieu de discuter les théories nouvelles, dont les unes, tout en maintenant l'idée de souveraineté, considèrent, comme l'a fait Maurice Hauriou, l'idée nouvelle du service public comme entraînant l'auto-limitation objective de la puissance publique (1), et dont les autres, comme le font MM. Duguit et Gaston Jèze (2), ne retiennent que l'idée de service public, le but à atteindre étant devenu le critérium de la légitimité de l'acte du Gouvernement, et rompent totalement avec les notions classiques de souveraineté, de puissance publique, d'autorité. Ce que nous voulons en retenir, c'est que l'aspect de la souveraineté s'est considérablement modifié dans la doctrine et dans la pratique même.

(1) V. *Précis de droit administratif et de droit public*, 12^e édit., Sirey, Paris, 1933.

(2) V., sur l'abandon progressif de l'irresponsabilité de la puissance publique, Jèze, *Principes généraux du droit administratif*, 3^e édit., Paris, 1925, Introduction, p. 14.

Mais ce n'est pas cet aspect interne qui importe le plus pour nous, étant donné le point de vue où nous nous sommes placé. Si nous l'avons envisagé, c'est que la notion de souveraineté forme un tout et qu'elle a été invoquée sous ses deux aspects à la fois, pour asseoir sur une base solide les Etats modernes.

Nous avons vu que l'idée de souveraineté venait de l'*imperium* romain. M. Van der Vlugt, dans son cours sur l'œuvre de Grotius, fait à l'Académie de droit international de la Haye en 1925 (1), rappelle que le « *dominium mundi* », apanage exclusif du « *populus romanus* », devait être délégué par lui soit à son *Pontifex maximus*, soit à l'Empereur élu des Allemands, soit à ces deux ensemble.

C'est sous le pontificat d'Innocent III, ajoute-t-il, que l'autorité du Pape dans le monde atteignit sa plus haute valeur. Cette époque fut marquée, dans la doctrine, par les enseignements de saint Thomas d'Aquin, proclamant, au sujet des guerres entre chrétiens, non seulement le devoir d'éviter des luttes sans cause et sans merci, mais surtout, basée sur le principe de subordination, la défense à tout pouvoir inférieur de guerroyer en dépit du suzerain. Dans la *Somme* de saint Thomas, c'est le tout qui domine. Le corps de l'Eglise, « Cité de Dieu », l'Empire avec ses royaumes d'alentour ; « cité terrestre », y priment l'homme au singulier.

(1) *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1925, II, t. 7.

Mais cent ans plus tard, l'architecture sociale et politique s'étant modifiées, l'individualité de certains groupements s'étant affirmée, le nominalisme des Frères de Saint François transformera l'éthique thomiste et l'idée de « solidarité institutionnelle, de superposition hiérarchique », fera place à la conception de « coopération sociétaire », de rapports contractuels entre les groupements humains.

Dans cette évolution, la doctrine s'était adaptée aux faits. « L'essor puissant imprimé du temps des Croisades à l'usage d'échanges variés entre marchandises et services ne pouvait manquer de faire éclore une richesse, inconnue jusque-là, d'arrangements obligatoires plus ou moins passagers », observe encore M. Van der Vlugt.

Lorsque les grands Etats modernes se furent constitués en s'émancipant de la tutelle papale et de la suzeraineté suprême de l'Empire, qui cessa en fait bien avant de n'être plus reconnue *de jure*, il devint nécessaire d'établir des règles fixant les rapports entre ces entités nouvelles qui n'admettaient pas de supérieur commun.

Deux tendances alors s'affirmèrent, l'une niant tout devoir entre autorités régnantes, l'autre visant à créer un droit des gens fondé, selon M. Van der Vlugt, sur l'idée de contrat, toute notion d'une règle de droit au-dessus des parties, qui ne connaissent d'autre loi que leur volonté, devant apparaître, ajoute-t-il, comme un non-sens, dans un monde engoué du mot de souveraineté et plongé ainsi dans un état d'anarchie morale.

« Pendant un siècle, la politique de gouverne-

ment à gouvernement devait être marquée d'une absence de scrupules qui, à l'exemple de l'auteur du *Principe* (Machiavel), ne tentait pas même de se déguiser (1). Mais toute idée morale n'avait pas cessé cependant d'être invoquée dans les rapports entre Etats. Des canonistes s'efforcèrent de concilier la foi du passé avec les nécessités du présent. Deux noms, ceux de François de Vittoria (mort en 1546) et de Suarez (1548-1610), marquent cette époque de transition où se fait le passage d'une morale autoritaire à des règles convenues entre parties égales qui allaient dominer dans le monde des grands navigateurs et des négociants qui les suivront.

A cette époque, l'Etat parfait, comme l'écrit M. J. Barthélemy (2), « *civitas perfecta* », a le pouvoir de décision sans que cette décision puisse être révisée, ou cassée par une instance plus haute. Mais cette souveraineté n'est ni limitée, ni inconditionnée. L'Etat est limité par le droit naturel, dit Vittoria, par le droit international, précise Suarez.

Un détail fera bien saisir le caractère transitoire de cette période. Suarez, dans son *De legibus ac Deo legislatore*, maintient que le Pape a, *jure suo*, droit d'arbitrage dans les différends entre princes souverains. Mais, par contre, il soutient que, même entre princes chrétiens, l'acte de guerroyer, pourvu que certaines conditions soient religieusement observées, peut être tout à fait avouable.

(1) Van der Vlugt, *op. cit.*, p. 411.

(2) *Op. cit.*, p. 9.

Ces doctrines de la souveraineté conditionnée iront s'affaiblissant à partir du xvii^e siècle.

« Il est assez difficile, écrit encore M. J. Barthélemy, de déterminer si les doctrines politiques sont influencées par les théories juridiques ou si, au contraire, les théories juridiques ne sont pas autre chose qu'une certaine expression des doctrines politiques... Ce qui est certain, c'est que les monarchies absolues ont trouvé des théories absolutistes. »

C'est un fait qu'à l'époque où l'absolutisme politique s'affirme, on voit apparaître Bodin, Bodin qui définit la souveraineté comme la *summa potestas*, mais ne va pas jusqu'à affirmer l'indépendance de l'Etat à l'égard du droit international.

Un pas nouveau sera fait par Grotius. « Grotius, dit M. J. Barthélemy, constate avec tranquillité que, puisque le souverain n'est soumis à aucune instance, il n'est pas d'autre solution que la guerre, aux conflits entre princes souverains. » Mais, nous ne manquerons pas d'y insister, il s'agit, pour Grotius, de faire une constatation et non pas de défendre un système et M. Van der Vlugt note que, pour Grotius, la souveraineté, loin d'être un droit à la décision en dernière instance, n'est que le fait du défaut d'instance supérieure. Aussitôt après avoir fait cette constatation, Grotius posera les principes d'un droit de la guerre dans le but de remédier aux excès de l'époque, et « affirmera, en guise d'axiomes primaires du droit international supérieur, à l'encontre du droit

positif, les principes dont chacun sentait que le monde était en mal d'enfantement » (1), soit en les prenant parmi les règles juridiques plus avancées, pratiquées dans les rapports entre individus, soit en les demandant à un sens extra-juridique d'honnêteté morale.

Avec Vattel (*Jus Gentium*, 1758), qui se montrera singulièrement plus large que Grotius dans la reconnaissance des motifs légitimes de guerre et admettra comme tels les dangereuses considérations d'équilibre européen, la souveraineté de l'Etat gravira un nouvel échelon vers l'affranchissement à l'égard du droit.

C'est seulement avec la Révolution Française, avec ceux dont elle a été inspirée ou qui en ont diffusé les principes, puis avec les philosophes et les juristes allemands du XIX^e siècle, qu'apparaît l'idée de la souveraineté, conçue comme le pouvoir de l'Etat de s'obliger ou de se déterminer exclusivement par sa propre volonté et sans reconnaître aucune loi supérieure, de quelque ordre qu'elle soit (2).

« Il est de l'essence de la puissance souveraine de ne pouvoir être limitée, elle peut tout ou elle ne peut rien... le souverain, par cela seul qu'il est, est toujours ce qu'il doit être... Il est contre la nature du corps politique que le souverain s'impose une loi qu'il ne peut enfreindre... », écrit Rousseau.

(1) Van der Vlugt, *op. cit.*, p. 447.

(2) V. Le Fur, *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1932, III, t. 41.

Du vivant même de Grotius, Thomas Hobbes, de qui est le fameux *homo homini lupus*, si souvent cité par des gens aimant appuyer de quelques mots latins une thèse infiniment décourageante, avait proclamé que, à défaut d'un « Léviathan » souverain au-dessus des Gouvernements nationaux, l'état de guerre continuerait à être, dans la vie internationale, l'état normal, et que ce qu'on nommait la paix ne serait jamais qu'un armistice passager.

Puis vinrent les philosophes allemands, Kant qui présente une sorte de divinisation de l'Etat et après lui Hegel, proclamant à son tour que, si l'Etat était soumis à une règle supérieure, il ne serait plus souverain. « L'affirmation la plus haute de la souveraineté des Etats, écrit Hegel, est fournie par la guerre, et c'est à cette condition que l'Etat atteint toute son idéalité... »

Il est évident qu'entre Etats prétendant à une souveraineté illimitée, ne reconnaissant aucune loi et n'ayant, en fait, aucun pouvoir au-dessus d'eux, la constatation de Hobbes s'imposait et que l'état de guerre devait être l'état normal. Mais, comme l'observe M. Le Fur (1), on peut déjà considérer cette théorie comme relevant du domaine de l'histoire. Les juristes allemands se sont particulièrement attachés à l'analyse de la notion de souveraineté des Etats. La question les intéressait pour des raisons spéciales qui tenaient au système fédéral dans lequel ils vivaient. Pour concilier la théorie

(1) *Cours de l'Académie de droit international*, p. 549.

de la souveraineté une et indivisible avec les exigences de l'Etat fédéral, ils s'attachèrent à faire ressortir « la distinction entre la substance de la souveraineté, seule indivisible, et son exercice, évidemment partageable et divisible » (1). Mais, en abandonnant l'idée de souveraineté, considérée comme critérium unique de l'Etat, ils cherchèrent une autre notion, permettant de distinguer l'Etat non souverain des collectivités politiques inférieures, communes, provinces, colonies.

Rosin la vit dans la différence de but entre l'Etat et les collectivités inférieures (2), ...buts locaux pour celles-ci, buts nationaux pour celui-là. Brie (3) corrigea cette première théorie en distinguant le but universel de l'Etat et le but non universel des collectivités inférieures.

Laband soutint ensuite la théorie du droit propre (*eigenes Recht*) appartenant à l'Etat qu'il oppose au droit délégué appartenant aux collectivités inférieures.

Laband emploie la formule fameuse, si souvent reprise par les juristes allemands, *die Kompetenz-Kompetenz* (4), c'est-à-dire la compétence de la compétence ou, si l'on préfère, la détermination de sa propre compétence considérée comme le critérium essentiel de l'Etat souverain. L'Autrichien Jellinek, tout en combattant la thèse de Laband,

(1) Le Fur, *La Confédération d'Etats et l'Etat fédéral*, p. 361.

(2) Rosin, *Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung*, p. 27 et suiv.

(3) Brie, *Theorie der Staatenverbindungen*.

(4) Laband, *Le droit public de l'Empire allemand*, t. III, n° 2.

maintint le critérium du droit propre, défini différemment.

Avec Jellinek (1) apparaît une idée nouvelle, celle de l'auto-limitation du pouvoir de l'Etat. L'Etat ne peut être lié par une volonté autre que la sienne, mais se lie lui-même par les normes qu'il édicte ou les traités qu'il passe (2). Jellinek fonde le droit international sur le droit interne et le considère comme « un droit étatique extérieurement prolongé », un droit public externe (*äusseres Staatsrecht*).

Verdross a démontré l'insuffisance de cette auto-limitation de la souveraineté de l'Etat que Jellinek entendait soumettre à la raison, à l'intérêt, aux contingences internationales, à une sorte d'impératif catégorique.

Verdross a fait ressortir que, si la volonté de l'Etat constituait le fondement de son droit, ce droit ne pouvait le lier et que, d'autre part, s'il existait un droit international s'imposant aux Etats, la volonté des Etats ne pouvait fonder ce droit.

Ce dilemme a fait naître les théories dualistes de Triepel, puis d'Anzilotti qui s'éloignent de la conception moniste de Jellinek, fondant le droit international sur le droit interne pour lui assigner un fondement différent de ce droit, tout en lui maintenant son origine étatique.

Le caractère purement objectif du droit interna-

(1) Jellinek, *Die Leere von den Staatenverbindungen*.

(2) V. George Scelle, *Précis de droit des gens*, p. 36.

tional et son fondement sur une norme constituant la source de tout droit interne ou externe a été dégagé par MM. Kelsen et Verdross qui reviennent au monisme en partant cette fois non plus du droit interne, mais d'une norme suprême, fondement de tout le droit, et établissant, à l'encontre de Jellinek, la primauté du droit international sur le droit interne.

Dès que l'existence d'un principe dont le respect s'imposait aux Etats était admise, d'abord dans des conditions peu sûres, par ceux qui laissaient aux Etats eux-mêmes le soin de déterminer la portée de ce principe, puis, dans des conditions plus impérieuses, par ceux qui posaient le principe d'une norme existant en dehors et au-dessus des Etats et constituant l'origine et le fondement de tout droit, la notion de souveraineté, dans le sens où elle avait été admise pendant le siècle précédent, avait vécu. Elle devait donc, désormais, soit changer de portée, soit disparaître entièrement.

Tel est le sort qui lui a été fait par les théoriciens qui se sont occupés d'elle en dernier lieu : les uns, tout en gardant le mot, lui ont donné une signification nouvelle ; les autres ont estimé plus opportun d'abandonner le mot lui-même.

M. Kelsen avait fondé sa théorie sur la différence de bases entre les sciences naturelles et les sciences morales : aux premières appartient le domaine de l'être (*sein*) et elles étudient des rapports de causalité ; aux secondes appartient le domaine du devoir (*sollen*) et elles étudient les rapports de normativité.

M. George Scelle estime qu'il n'y a pas de cloison étanche entre ces deux domaines et que la norme juridique est une déduction consciente du monde phénoménal. Il faut, d'après lui, « réintroduire l'élément de causalité en recherchant l'origine du droit dans les nécessités de la vie collective » (1). Il estime que les conceptions de justice, de morale, individuelles ou collectives, sont d'ordre relatif et subjectif et que le fondement métajuridique du droit se trouve dans les nécessités ou lois d'ordre biologique qui conditionnent et maîtrisent la vie des individus et des groupes (2). L'Etat, pour lui, ne constitue plus une entité particulière, interposée entre l'individu et la communauté internationale. Pour lui, le seul sujet de droit externe aussi bien qu'interne ne peut être que l'individu. Il supprime ainsi la notion de souveraineté et celle de personnalité de l'Etat pour ne plus reconnaître que l'existence d'agents investis de compétences diverses et accomplissant des actes juridiques, produisant leurs effets, tantôt dans le domaine national, tantôt *directement*, dans le domaine international.

Ainsi, pour ces agents existe un dédoublement de fonctions entre le domaine national et international, pareil à celui qui se rencontre, au sein des sociétés étatiques elles-mêmes, « où l'on voit couramment des fonctionnaires locaux investis de compétences générales et vice versa », de même encore que dans les Etats fédéraux.

(1) *Précis de droit des gens*, t. I, p. 40.

(2) *Op. cit.*, t. I, p. 41.

Ainsi était forgée la chaîne qui rattachait, sans solution de continuité, l'individu à la société humaine considérée dans son ensemble. Cette thèse, infiniment réconfortante et séduisante par sa simplicité, dérive des enseignements de l'éminent Duguit.

M. Duguit a posé nettement l'origine phénoménale de la norme juridique. « La norme juridique, écrit-il, est le produit contingent des faits ; elle est en perpétuelle évolution (1). » « Une norme économique ou morale devient norme juridique, avait-il dit d'abord, lorsqu'a pénétré dans la conscience de la masse des individus composant un groupe social donné la notion que le groupe lui-même ou que ceux qui y détiennent la plus grande force peuvent intervenir pour réprimer les violations de cette règle. Sous une autre forme, il y a règle de droit quand la masse des individus composant le groupe comprend et admet qu'une réaction contre les violateurs de la règle peut être socialement organisée (2). »

C'est sur cette base, d'après M. Duguit, que s'organisent les collectivités humaines. Le droit coutumier s'établit d'abord en conformité avec les tendances, les besoins, les aspirations, les sentiments de la masse des individus composant le groupe. Il tire uniquement sa force de la norme juridique. Le droit positif prend un caractère récognitif et sa sanction reste fondée sur le but poursuivi en commun, sur le but social et sur la

(1) *Droit constitutionnel*, p. 72.

(2) *Op. cit.*, p. 36.

force effective des individus, qui veulent et qui peuvent imposer leur volonté aux autres.

La norme juridique internationale, pour M. Duguit, peut avoir uniquement pour fondement la conscience que les individus composant les différents groupes ont de la solidarité qui unit non seulement les membres de chaque groupe entre eux, mais encore les membres des différents groupes les uns avec les autres (1). « Toutes les fois que les hommes s'associent pour poursuivre en commun un but licite, écrit-il plus loin (2), les actes faits en vue de ce but doivent être juridiquement protégés par l'ouverture d'une voie de droit. » Le but licite invoqué par M. Duguit, c'est le plus grand bien pour l'ensemble de la collectivité. Ainsi s'établit la norme sociale qui doit être suivie sous peine de déséquilibre et de réaction sociale. Quant à l'Etat, sa création et son maintien reposent, on le sait, pour M. Duguit, sur le fait de la différenciation entre les faibles et les forts.

Partant du fait, M. Duguit nie la fiction de la personnalité de l'Etat qu'il considère, en dépit de l'influence prépondérante qu'elle fait sentir dans le droit positif public, national ou international, comme venant se heurter à toute une série de faits inconciliables avec elle, faits existant au-dessous d'elle, tels que la commune par exemple et au-dessus d'elles, tels que l'Etat fédéral.

« On a parlé, dit-il, de morcellement de la souve-

(1) *Op. cit.*, p. 99.

(2) *Op. cit.*, p. 371.

raineté. Jusqu'à preuve du contraire, il n'y a pas de souveraineté (1). » Et plus loin, il écrit encore : « On affirme, on ne démontre pas le droit des nations de s'organiser en Etats indépendants et le droit pour les Etats à la reconnaissance et au respect de leur indépendance (2). » Dans un autre ouvrage (3), consacré spécialement à la souveraineté, il avait parlé de la souveraineté, notion qui s'écroule (page 77), de la mort de la souveraineté nationale, et il avait ajouté : « Tant que l'on maintiendra intacte la notion de souveraineté, on se trouvera dans l'impossibilité de fonder le droit international et d'édifier un système juridique propre à empêcher la guerre (4). » Opposant la conception solidariste à la conception individualiste de la liberté, il avait conclu : « La liberté n'est plus un droit, elle est un devoir (5). » Cette conclusion, qui vise le droit public national, semble bien aussi devoir être appliquée à la société internationale.

Cette thèse négative de la souveraineté est soutenue également par M. Politis. Après avoir rappelé que le droit international régit les rapports des sujets d'Etats différents entre eux, M. Politis cite, à l'appui de sa conception, Grotius lui-même et M. A. de Lapradelle, écrivant que l'homme est la « vraie fin du droit international », et il dit : « Si elle (la souveraineté) existe encore, c'est par défaut

(1) *Op. cit.*, p. 478.

(2) *Op. cit.*, p. 556.

(3) Duguit, *Souveraineté et Liberté*, Paris, Alcan, p. 77.

(4) *Op. cit.*, p. 122.

(5) *Op. cit.*, p. 140.

d'adaptation visuelle à la disposition d'une lumière qui, pendant longtemps, a brillé d'un vif éclat. » Il ajoute : « C'est un écran qui voile la réalité » (1). Il rappelle le discrédit où est tenue la souveraineté par les auteurs contemporains, par R. Von Mohl (*Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, t. 1, p. 626-627), par Pillet (*Recherches sur les droits fondamentaux des Etats*), par Kelsen qui considère le concept de souveraineté comme « inconsistant, contradictoire et privé de sens » et, après avoir remarqué que les auteurs, tels que M. Le Fur, entendant ne pas rompre avec elle, lui assignent une signification nouvelle, il déclare qu'« une souveraineté réduite n'en est plus une ». S'en référant à l'opinion de M. Gabriel Tarde qui écrit « ce qu'on appelle liberté pour les personnes on l'appelle souveraineté pour les nations » (2), il définit le pays souverain comme étant à l'heure actuelle celui qui bénéficie de la plus grande liberté concevable d'après le droit en vigueur. Enfin, amenant la souveraineté de l'Etat sous son aspect externe au point où nous l'avons laissée en examinant son aspect interne (c'est-à-dire à la conception actuelle du recours pour excès de pouvoir), il applique au droit international la théorie de l'abus du droit.

Si certains juristes ne veulent pas admettre cet abandon définitif de la notion de souveraineté, les conclusions auxquelles ils arrivent dans la pratique

(1) *Cours de l'Académie de droit international*, édité séparément. Paris, Hachette, 1926.

(2) Tarde, *Les transformations du droit*, p. 163.

ne sont pas sensiblement différentes de celles auxquelles aboutissent les auteurs avec lesquels ils polémique, fort honnêtement, d'ailleurs.

M. Le Fur, l'un des plus célèbres tenants d'une souveraineté nouvellement conçue, précise bien que, s'il est en désaccord avec MM. Duguit, Politis et Scelle, c'est parce que ces juristes, partant de l'idée que la souveraineté est nécessairement absolue, se refusent à admettre la conception d'une souveraineté limitée, mais il est tout à fait d'accord avec eux pour admettre que toute notion de souveraineté absolue de l'Etat, même avec le complément de l'auto-limitation, est insoutenable en théorie et contraire à la réalité juridique.

La souveraineté que défend M. Le Fur a un sens tout à fait différent qu'il prend soin de définir. Il a rappelé, en effet, dans son cours fait à l'Académie de droit international de la Haye (1), revendiquant même sur M. Duguit le privilège d'avoir ruiné le premier la notion de souveraineté absolue, que, dès 1896, il avait formulé la définition suivante : « La souveraineté, c'est le droit pour un Etat de n'être obligé ou déterminé que par sa propre volonté, dans les limites du principe supérieur du droit et conformément au but qu'il est appelé à réaliser (2). » Et il a ajouté en note, sous ce même cours, qu'il prenait aussi parti contre l'indivisibilité logique de la souveraineté, ce qui lui

(1) *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1932, III, t. 41.

(2) *La Confédération d'Elals et l'Etat fédéral*, p. 443.

permettait d'arriver à peu près au même résultat que celui qu'on obtient aujourd'hui avec la notion de l'attribution de compétence à tel ou tel organe.

Passant en revue, à son tour, les théories construites après l'abandon de la souveraineté absolue, il a déclaré, dans ce cours, qu'il ne restait à son sens qu'une seule conception possible d'un droit international s'imposant aux Etats, celle qui voit le droit dans « une règle rationnelle à fondement objectif, s'imposant aux Etats comme aux individus et à la communauté internationale comme aux Etats ». Ainsi la souveraineté, pour lui, n'est plus que le droit de commander en dernier ressort, non pas arbitrairement, mais en vue du but à atteindre.

C'est une notion de souveraineté de l'Etat, à caractère limité et relatif, que soutient aussi M. Charles Dupuis (1).

C'est encore une thèse voisine de celle de M. Le Fur que défend M. de la Bigne de Villeneuve (2). La souveraineté désigne pour lui « le caractère qui appartient à la puissance de l'Etat d'être indépendante et suprême, dans la sphère de son activité essentielle, et de pouvoir par conséquent prendre ses décisions en dernier ressort et de les rendre exécutoires, au besoin par la contrainte ». Mais M. de la Bigne de Villeneuve constate, par ailleurs, la naissance spontanée de l'autorité dans tous les grou-

(1) Ch. Dupuis, *L'organisation internationale et la notion de souveraineté*. Communication faite le 24 novembre 1919 à l'Académie des Sciences morales et politiques. Compte rendu, t. I, p. 66.

(2) De la Bigne de Villeneuve, *Traité*, p. 461.

pements humains et les limitations successives de l'autorité des groupements primitifs au profit de groupements de plus en plus larges qui acquièrent peu à peu un pouvoir souverain dans la sphère où leur activité s'impose en vue de la réalisation du but pour lequel ils sont apparus.

Ce pouvoir souverain, comme le remarque M. Mouskhelichvili (1), ne se limitera donc pas à l'Etat, mais appartiendra, dans une proportion qui variera avec le temps, à toute une pyramide de collectivités humaines superposées, chacune d'elles ne s'appropriant que les attributions qui lui sont nécessaires, le but poursuivi par elle, qui est, en définitive, l'intérêt collectif de la communauté humaine, offrant à la fois « une base et une limite au pouvoir » (2).

Mentionnons encore, pour démontrer l'abandon par la doctrine des anciennes thèses relatives à la conception de l'Etat, l'opinion de M. Basdevant qui a écrit dès 1912 (*Revue générale de droit international public*, 1912, p. 519) : « L'Etat moderne n'existe pas pour lui-même, sa raison d'être... se trouve... dans les services qu'il rend aux individus. Les pouvoirs juridiques à lui reconnus et notamment la souveraineté territoriale n'ont donc pas pour but la satisfaction de besoins propres à l'Etat, besoins qui n'existent pas, mais de le mettre à même de remplir les fonctions qui lui incombent. »

Cette opinion de M. Basdevant est rappelée par

(1) *Op. cit.*, p. 61 à 63.

(2) Mouskhelichvili, *op. cit.*, p. 63.

M. G. Scelle (1) qui ajoute : « Cela est tout à fait significatif de la part d'un auteur aussi prudent et aussi sûr. L'Etat n'a ni besoins, ni intérêts, parce qu'il n'a pas de personnalité réelle. »

Nous sortirions de notre sujet en entrant dans les discussions relatives à la personnalité de l'Etat. La solution de la question de la souveraineté de l'Etat y est étroitement liée. Mais, ainsi que nous l'avons déjà dit, nous ne nous sommes pas proposé, en abordant cette question, d'apporter une solution nouvelle en cette matière si diversement et si profondément étudiée. Notre but était de rechercher la nature et la valeur de l'obstacle qui s'opposa avec tant de force à la réalisation de l'union européenne. Il nous suffit donc d'avoir pu constater, au cours d'un examen rapide des thèses successivement soutenues, que la notion de souveraineté de l'Etat n'a pas le sens absolu qu'on lui attribue généralement dans l'opinion publique et trop souvent encore dans la pratique diplomatique, qu'elle a varié considérablement au cours des siècles, qu'elle est, comme l'avait dit déjà Jellinek, non pas une catégorie absolue, mais une catégorie historique, et que, comme l'a écrit M. Sukienicki, en manière de conclusion, à la suite d'une longue et minutieuse étude, « presque tous les savants, à quelque nation ou race qu'ils appartiennent, s'accordent pour affirmer que la souveraineté absolue de l'Etat est impossible à sauvegarder à

(1) *Précis de droit des gens*, t. 1, p. 45.

l'époque actuelle de l'évolution de la communauté internationale ».

Nous avons vu déjà que les conclusions pratiques, auxquelles aboutissaient les uns et les autres, étaient à peu près les mêmes. Or, ce sont les conclusions pratiques qui importent le plus pour nous. Les thèses diverses qui s'opposent nous paraissent, au surplus, procéder plutôt d'une divergence de conceptions philosophiques que d'une opposition dans l'appréciation des faits. C'est ainsi que les auteurs qui reprochent le plus nettement à la doctrine de M. Duguit d'être fondée sur le positivisme et l'empirisme pour se réclamer eux-mêmes d'une conception spiritualiste et partir de la notion d'un ordre transcendantal, M. Maurice Hauriou et M. Georges Renard prennent en considération, eux aussi, le point de vue du but à réaliser et n'admettent pas plus que leurs adversaires la notion d'un pouvoir étatique, illimité en droit et seul de son espèce.

M. Hauriou, s'il ne rompt pas avec la conception de « puissance publique », reconnaît le rôle important que joue l'idée de service public, mis au premier plan par M. Duguit et par M. Jèze. C'est même sur l'idée de service public qu'il fonde l'auto-limitation de la puissance publique, auto-limitation objective, différente de l'auto-limitation purement subjective, c'est-à-dire purement volontaire, de la doctrine allemande. Telle est la source de sa théorie de l'institution, notion subtile dont nous craindrions de déformer le sens en ne reproduisant pas, à son sujet, les paroles mêmes de M. Hauriou :

« L'auto-limitation du pouvoir, écrit-il, possède un moyen de *s'objectiver* qui lui est propre et qui est l'organisation transformée graduellement en institution (1). »

M. G. Renard, l'interprète fidèle de la pensée de M. Hauriou, déclare que « l'Etat n'est pas, au fond, d'une autre espèce que les autres institutions... dont un très grand nombre l'ont devancé et lui survivront..., car l'Etat n'est point éternel » (2). Et plus loin il écrit : « Toute institution élémentaire s'enrichit de ce qu'elle donne à l'institution supérieure et toute institution supérieure se renforce de l'autonomie et, par conséquent, de la variété des institutions élémentaires dont elle se compose, famille, province, nation, société internationale, jusqu'à cette institution juridique supérieure qu'est l'humanité, que dis-je, jusqu'à cette institution transcendante à l'ordre juridique où l'humanité se coordonne à toute nature raisonnable en Dieu son chef, suivant l'ordre de la charité. » Ici apparaissent bien les préoccupations métaphysiques qui divisent les auteurs. Sans doute, du point de vue

(1) *Précis de droit administratif*, 12^e édit., Préface, p. XV.
— V. en outre, à ce sujet, M. Hauriou, *La souveraineté nationale*. Dans cet ouvrage, M. Hauriou définit en ces termes l'institution : « La doctrine de l'institution légale, en matière organique, se ramène à la doctrine générale de la spontanéité des institutions consacrées par les lois et du simple pouvoir réognitif de la loi qui est incontestablement le plus sage et le plus conforme aux données de l'évolution historique des sociétés. »

(2) Georges Renard, *La théorie de l'institution*, Paris, Sirey, 1930.

philosophique, les thèses diverses reposent telles sur deux bases opposées qui sont celles sur lesquelles repose en définitive toute explication du monde, de l'homme et des sociétés humaines, problème insoluble à l'égard duquel l'avidité de l'esprit humain ne sera jamais satisfaite. Mais, étant donné notre but, nous nous bornerons, sans nous arrêter plus longuement à ces considérations métajuridiques, à constater que, en partant du positivisme, du spiritualisme ou encore de la théologie thomiste, la doctrine arrive aujourd'hui à la négation de la toute-puissance de l'Etat, de l'essence particulière du groupement étatique et, soit qu'elle nie totalement la souveraineté de l'Etat, soit qu'elle la considère comme relative et divisible, elle conduit à de nouveaux rapports entre les collectivités humaines et ouvre ainsi la voie à la création de groupements plus larges, comme l'Union Européenne, objet de notre étude.

C'est cette constatation qui nous importe avant tout, comme il importe avant tout à celui qui a besoin d'un secours d'être secouru, que ce soit au nom de la charité ou au nom de la solidarité, ou comme il importe avant tout au médecin de bien connaître le corps humain, quelle que soit l'origine de ce corps, transformisme ou création divine.

Il nous paraît même réconfortant de voir l'utilitarisme fondé sur la notion d'intérêt commun, l'idée d'harmonie universelle, fondée sur la conception spiritualiste du monde, l'idée de coordination en Dieu, fondée sur la charité chrétienne, s'accorder pour représenter l'Etat souverain comme une

notion relative, soumise à une évolution et susceptible d'être dépassée.

Dans un monde où, étant donné les conditions de vie qui existaient, les Etats, tels qu'ils subsistent à l'heure actuelle, constituaient les groupements humains les plus adéquats, les plus aptes à assurer le bonheur du plus grand nombre, la notion de souveraineté a constitué le fondement juridique sur lequel se sont établis ces groupements humains. A Rome, l'Etat souverain, comme nous l'avons vu, a eu son sens le plus fort. Dans l'anarchie du Moyen-Age, la souveraineté étatique n'avait plus qu'une signification théorique. Elle a commencé à reprendre une signification pratique sous Louis XI, une autre plus étendue sous Louis XIV, une autre encore à la Révolution française. Mais n'apparaît-il pas, à l'heure actuelle, que les circonstances dans lesquelles les Etats modernes, sous la forme où ils se sont constitués peu à peu, ont changé, et que, dans les conditions de vie de l'époque moderne, ils ne représentent plus, isolés, ou, à plus forte raison, hostiles, les collectivités les plus aptes à assurer le bonheur du plus grand nombre. N'est-il pas devenu évident, par l'expérience de la dernière guerre et de la période qui l'a suivie, que l'interdépendance de fait existant désormais entre les Etats exige que leurs rapports soient régis par des règles nouvelles et que des groupements humains plus étendus s'organisent au-dessus d'eux.

Il est donc naturel, qu'à l'époque où la collectivité étatique pouvait contribuer dans une pro-

portion considérable au plus grand bonheur commun, elle soit apparue comme la seule, la première et la dernière, l' α et l' ω des sociétés humaines. Mais il apparaît évident, qu'à l'heure actuelle, cette phase de l'évolution des sociétés humaines est dépassée. Tel est le point de vue de la doctrine, tel n'est pas hélas, il s'en faut, la conception qui a cours dans la pratique.

Restrictions apportées à la souveraineté des Etats.

— Néanmoins, dans le domaine des faits mêmes, les idées nouvelles ont reçu un timide commencement de réalisation. C'est ainsi que certaines constitutions récentes font entrer les normes du droit international dans leur droit public positif interne ou comportent des dispositions, répétant des engagements d'ordre international, contractés antérieurement, pour leur donner un caractère constitutionnel.

Comme exemple du premier cas, on peut citer la Constitution allemande de Weimar (article 4), la Constitution fédérale autrichienne (article 9), la Constitution estonienne (article 4), la Constitution égyptienne de 1930 (article 143), enfin la Constitution espagnole de 1931, à laquelle le délégué de l'Espagne à la Société des Nations, M. Lerroux, a fait allusion dans son discours à la douzième Assemblée et dont l'article 7 est ainsi conçu : « L'Etat espagnol observera les normes universels du droit international en les incorporant dans son droit national », formule indiquant que l'Etat espagnol entend respecter le droit inter-

national, considéré comme s'imposant à lui (1). Certaines constitutions sont allées jusqu'à proclamer la primauté du droit international sur le droit interne et le préambule de la Constitution de l'Etat libre d'Irlande du 6 décembre 1931 a déclaré expressément les dispositions de la Constitution comme nulles et sans effet, dans le cas où elles seraient incompatibles avec les dispositions d'un traité, reconnaissant ainsi le caractère superconstitutionnel d'un texte d'ordre international. Il est vrai qu'il s'agissait du traité de Londres, qui a consacré l'autonomie de l'Etat libre d'Irlande.

Comme exemple du second cas, c'est encore la Constitution espagnole que nous devons citer et dont l'article 6, qui renouvelle l'engagement contracté par la signature du Pacte de Paris, est conçu en ces termes : « L'Espagne renonce à la guerre comme instrument de politique nationale. »

M. Le Fur mentionne encore, comme exemple d'un cas dans lequel une disposition constitutionnelle a dû céder devant une disposition internationale postérieure, celui de la mise en vigueur, en France, des conventions légalement adoptées par la Conférence internationale du Travail. Ces conventions, en effet, entrent en vigueur en France

(1) V. sur cette matière Le Fur, *Cours de l'Académie de droit international* et la bibliographie citée par lui, en particulier A. Blondeau, *Revue du droit international*, 1932, n° 2, p. 879 et suiv. ; Mirkin-Guetzévitch, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, et A. Posada, *La Nouvelle Constitution espagnole*, Paris, Sirey, 1932. Nous y ajouterons Mirkin-Guetzévitch, *Le Droit constitutionnel international*, Paris, Sirey, 1933.

dans des conditions contraires aux règles constitutionnelles qui prévoient la ratification des traités par le chef de l'Etat.

L'article 15 du Pacte de la Société des Nations, relatif à la solution par le Conseil des différends susceptibles d'entraîner une rupture entre Etats membres de la Société des Nations, fournit un nouvel exemple de restriction apportée au pouvoir discrétionnaire des Etats dans le domaine international. Le paragraphe 8 dispose en effet que : « Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution. » Ce paragraphe, tout en reconnaissant l'existence d'un domaine réservé à la compétence exclusive des Etats, a soustrait à l'appréciation de l'intéressé la détermination de ce domaine réservé pour l'attribuer au Conseil de la Société des Nations. Et la Cour de Justice Internationale a déclaré, dans son avis du 7 février 1925 (1), que la compétence exclusive de l'Etat ne se prête à aucune interprétation extensive, le paragraphe 8 de l'article 15 constituant une exception, ce qui s'implique que la compétence internationale est la règle. Elle a déclaré en outre, dans ce même avis : « La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif

(1) Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Série B, avis n° 4, p. 25.

d'un Etat est une question essentiellement relative, elle dépend du développement des rapports internationaux. »

On trouverait encore, dans le régime des fleuves internationaux, dans celui des communications et du transit, ainsi que dans un certain nombre d'autres matières, des exemples de limitation apportés au pouvoir externe des Etats.

C'est ainsi que la convention de 1931 sur le contrôle des stupéfiants a institué en cette matière un contrôle international exercé par la Société des Nations en vertu de l'article 23 du Pacte, ainsi que par les organes spécialement créés et que la convention de 1925 a prévu, à ce même sujet, des sanctions pénales dont l'exécution est laissée, il est vrai, aux Etats participants. Ce contrôle a été invoqué comme précédent en faveur d'une convention de désarmement (1).

Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de mentionner encore le contrôle financier auquel ont été soumis divers Etats.

Enfin, comme dernier exemple de cette matière, nous citerons le régime des minorités imposé à un certain nombre d'Etats européens. La théorie, récemment invoquée par le Gouvernement polonais pour répudier ses obligations minoritaires, a présenté celles-ci comme contraires au principe de l'égalité juridique des Etats.

M. le professeur Ch. Rousseau estime que cette

(1) Conférence du Désarmement, document D, 159, mai 1933, Désarmement, 1933, IX, 4.

argumentation, dont « la conséquence ultime est la négation de tout régime juridique dérogatoire au droit commun comme attentatoire à la souveraineté ou à l'égalité des Etats », repose sur une confusion entre les concepts d'égalité et d'uniformité « et qu'elle est en contradiction avec la jurisprudence internationale, spécialement celle de la Cour de la Haye » (1).

Enfin, la 83^e session extraordinaire du Conseil de la Société des Nations, ouverte à Genève le 5 décembre 1934 et devant laquelle avait été portée la requête du Gouvernement yougoslave, mettant en cause le Gouvernement hongrois quant à la responsabilité de l'assassinat du roi Alexandre I^{er}, a fait apparaître un aspect nouveau des conceptions en matière de souveraineté des Etats. « Droit d'asile et liberté comportent des obligations pour les Etats qui s'en réclament, a déclaré M. Laval, en déposant devant le Conseil un projet d'accord international en vue de la répression de crimes commis dans un but de terrorisme politique. » Ce projet comportait l'institution d'une Cour pénale internationale et prévoyait l'attribution du droit de grâce au Conseil de la Société des Nations.

Le Conseil, ayant reconnu que « les autorités hongroises auraient assumé, au moins par négligence, des responsabilités... », a demandé au Gouvernement hongrois de prendre « toutes sanctions appropriées ». Mais il le lui a demandé comme

(1) Ch. Rousseau, *Le bilan de l'Assemblée*, article paru dans *La Paix par le droit*, octobre 1934, p. 372.

étant l'accomplissement d'un devoir international imposé à tous les Etats. Et ce devoir international, il a entendu qu'il fût précisé dans une règle de droit positif, puisqu'il a décidé, à l'unanimité, la constitution d'un comité d'experts, chargé d'élaborer un avant-projet de convention internationale et devant lequel a été renvoyé le projet français.

Il ne s'agit, dans ces divers exemples, que de restrictions d'ordre général apportées au pouvoir des Etats au profit de la communauté internationale universelle et non de restrictions destinées à permettre la constitution de groupements fédératifs.

Ce sont celles-ci cependant qui nous intéressent le plus au point de vue de la réalisation d'un système fédéral européen.

Mais nous n'avons pas cru superflu d'observer que, même dans la communauté internationale prise dans son ensemble et sans aucune considération de solidarité particulière, des limitations étaient admises, d'ores et déjà dans la pratique, à cette souveraineté des Etats, si souvent invoquée comme un principe intangible à propos du projet d'union européenne.

Le problème de la souveraineté des Etats et l'organisation européenne. — Relativement à ce projet, M. le professeur Joseph Barthélemy, dans un rapport déjà cité (1), établi pour la quatrième assemblée générale du Comité fédéral de Coopération euro-

(1) V. *supra*, p. 206.

péenne qui se tint à Genève du 2 au 4 juin 1930, c'est-à-dire moins de quinze jours après la publication du texte du mémorandum français, a étudié comment le problème de la souveraineté des Etats se posait, non seulement dans le domaine du droit, mais surtout dans le domaine politique, à propos de l'organisme européen à créer.

L'éminent professeur rappelle d'abord les termes mêmes du mémorandum. Ces termes, comme nous l'avons vu, étaient les suivants : « L'institution du bien fédéral, recherché entre les Gouvernements européens, disait le mémorandum, ne saurait affecter en rien aucun des droits souverains des Etats » ; et encore : « C'est sur le plan de la souveraineté absolue et de l'entière indépendance politique que doit être réalisée l'entente entre nations européennes, »

M. Barthélemy observait aussitôt qu'il n'y avait aucune espèce d'ordre sans une limitation de la liberté et qu'il ne pouvait, par conséquent, y avoir une Union Européenne quelconque sans une limitation de la souveraineté. Il s'agissait donc de rechercher la portée des termes employés dans le mémorandum, autrement dit de voir comment l'intangibilité des droits souverains des Etats pouvait se concilier avec l'institution d'un ordre européen,

M. J. Barthélemy était amené ainsi à analyser la notion de souveraineté, telle qu'elle a cours dans la pratique actuelle. « La conception absolutiste de la souveraineté a fait son temps, disait-il. Tout Etat qui signe un traité limite, par là même, l'absolu

de sa liberté. La liberté est limitée par l'obligation de respecter le traité, cette obligation découlant pour l'homme de la rue du simple bon sens et, pour les juristes, de la règle : *pacta sunt servanda*. Or, quel est l'Etat qui n'a pas signé de traités... ». M. Barthélemy énumérait certaines des matières qui, « dans notre vieille Europe », ont fait l'objet de traités limitateurs de la souveraineté (accords douaniers, ententes relatives aux cartels industriels, aux canaux, aux chemins de fer, aux grandes routes automobiles, aux lois d'assistance, d'assurance, de protection des travailleurs allogènes). Il concluait : « Il n'est pas un Etat, pas un seul, qui oserait affirmer que sa liberté n'est pas limitée par le droit international. La souveraineté, considérée comme liberté absolue d'agir à sa guise, n'est plus qu'un fantôme historique. Cependant, ajoutait-il, dans les termes du mémorandum, il faut voir autre chose qu'une simple phraséologie destinée à calmer les susceptibilités ou à apaiser les inquiétudes de ceux qui se refusent à réfléchir sur le fond des choses.

« La souveraineté peut être limitée, mais elle ne doit pas être limitée au point de disparaître. Elle disparaît quand l'Etat perd sa dépendance immédiate à l'égard du droit international, quand une autre instance se place entre le droit international et lui... A l'heure présente, personne ne demande... l'abdication de cette souveraineté minima au profit d'un pouvoir européen. »

M. J. Barthélemy ne manquait pas cependant d'observer que, quelle que soit l'imagination des

juristes, la vie la dépasse toujours par son infinie complexité.

Dans l'ordre d'idées de cette remarque si juste, M. Mouskhelichvili (1) devait conclure que « la subordination directe au droit des gens et l'autonomie constitutionnelle, prises séparément ou même ensemble, ne peuvent nous fournir un critérium sûr qui distinguera l'Etat de toutes les autres collectivités publiques, internes ou internationales, si l'on rejette l'idée de la souveraineté, entendue comme le droit de déterminer librement l'étendue de sa propre compétence ». Et le jeune docteur, au surplus, s'étonnait de tant d'efforts consacrés à cette question, insoluble à ses yeux. « En effet, quelle est, demandait-il, l'utilité de voir en la principauté de Monaco un Etat et de refuser cette même qualité au Dominion du Canada. »

C'est bien, en effet, à l'Empire Britannique que pensait M. Barthélemy quand il faisait cette remarque et au fait bien curieux que constitue la participation directe des Dominions à la Société des Nations. Mais il concluait que, pour les Dominions, la dépendance à l'égard du droit international n'est pas immédiate, le Gouvernement britannique n'ayant jamais admis qu'un conflit entre les diverses dépendances de l'Empire fût soumis de plein droit à la Cour internationale de Justice.

C'était la notion de souveraineté comme indépendance à l'égard des autres Etats, comme dépendance immédiate à l'égard du droit interna-

(1) *Op. cit.*, p. 106.

tional, sans les restrictions, si ténues soient-elles, qui l'affectent en ce qui concerne les *Dominions*, qu'avait entendu sauvegarder, d'après M. J. Barthélemy, le mémorandum de Briand.

Nous n'en sommes pas entièrement convaincu et nous persistons à penser que Briand avait senti la nécessité de proclamer, dans un document politique et non dans une étude juridique, ne l'oublions pas, l'intangibilité d'un principe encore tout-puissant, au moment même où il devait lui porter atteinte. C'est une explication, croyons-nous, que ne contrediront pas ses collaborateurs.

Si M. J. Barthélemy avait donné au mémorandum une telle interprétation, c'est que, chose bien naturelle, il l'avait analysé en juriste et qu'après avoir défini la portée qu'il convenait d'attribuer aux termes, il devait rechercher dans quel sens la notion de souveraineté devait être respectée dans les règles positives de l'organisation future. Voici les conclusions qu'il tirait de cette recherche : « Le respect de la souveraineté exige que seul un traité international soit à la base de l'organisation européenne, que ce traité ne puisse être modifié que par un autre traité, et qu'il ne cède pas la place à une constitution, l'unanimité de l'accord des nations intéressées devant rester la règle du groupement. Par conséquent n'entre dans l'organisation que qui veut y entrer. » Il y aura lieu encore d'accepter, sous réserve d'une adhésion aux principes du Pacte européen, des entrées conditionnelles.

L'organisation européenne doit être une Union

des Etats souverains, non une unité qui absorberait les souverainetés.

La souveraineté subsistera, même si l'Union a une personnalité investie de droits propres, pourvu que les Etats ne se fondent pas en elle. L'Union pourra être sujette du droit international, à la condition que les Etats restent sujets immédiats de ce droit international.

L'Union devra posséder certaines institutions communes. Dans cet ordre d'idées, M. Barthélemy ne voyait d'abord comme institution commune nécessaire aux membres de l'Union que l'existence, pour chacun d'eux, d'un gouvernement reconnu.

L'Union devant être organisée, ses organes seraient la conférence, dont les ratifications seraient soumises aux Gouvernements, et un secrétariat. C'était là les propositions mêmes du mémorandum.

L'organisme de la coopération européenne serait un organisme de droit international et non de droit constitutionnel. Donc pas de Parlement, pas de décisions prises à la seule majorité et exécution des décisions, prises à l'unanimité, par les organes propres à chacun des Etats intéressés.

La souveraineté suppose l'égalité. Aucun Etat ne devra donc aspirer à une hégémonie quelconque.

Si la souveraineté est respectée par la règle de l'unanimité, il n'y a pas intérêt à définir les attributions de l'organisme européen.

Enfin, la souveraineté exige la possibilité de sécession.

Telles étaient les conclusions d'ordre pratique, sommaires et incomplètes, il le disait lui-même,

auxquelles aboutissait un spécialiste au lendemain même de la publication du mémorandum et avant qu'aucune observation d'un Gouvernement, quel qu'il fût, n'eût indiqué quelle suite pourrait être donnée au projet (1).

Les conclusions de M. Barthélemy, loin de proposer un cadre juridique nouveau pour l'organisation envisagée, se tenaient au contraire rigoureusement dans les limites tracées par le mémorandum. Formulées par un juriste, à un moment où un sujet jusqu'alors doctrinal semblait sur le point de devenir un fait politique, elles révélaient une conception de la future organisation européenne qui rappelait singulièrement l'organisation des confédérations d'Etats à leur début.

Celles-ci, en effet, ont ordinairement à leur base un traité, intervenu entre Etats indépendants, libres, par conséquent, de se lier ou de ne pas se lier, mais devant respecter ensuite les engagements contractés par eux.

M. Le Fur définit en ces termes la Confédération d'Etats (2) : « La confédération est une association

(1) La publication du mémorandum a fait éclore deux projets de constitution fédérale européenne : l'un fut élaboré, sous l'égide de l'Union juridique internationale, par une Commission ayant pour président le doyen Larnaude et pour rapporteurs MM. Alvarez et Lapradelle. Il fut publié le 30 août 1930. L'autre émanait de l'Union paneuropéenne et était l'œuvre de R. N. Coudenhove-Kalergi. Il a paru dans la revue *PanEuropa*, n° de mai 1930. La revue *PanEuropa* a publié en outre, dans le fascicule 4-5, 3^e année, édit. française, une *Ebauche d'un statut paneuropéen*, par J. A. Eichhoff.

(2) *La Confédération d'Etats et l'Etat fédéral*, p. 495.

d'Etats souverains dans laquelle il existe un pouvoir central possédant la personnalité juridique et doté d'organes permanents. »

Nous ne reviendrons pas, à propos de cette définition, sur les discussions doctrinales qu'elle peut soulever, mais nous constaterons qu'elle correspond en somme à la conception de l'Union Européenne telle que la représentait M. J. Barthélemy d'après le mémorandum.

L'organe confédéral ne dispose ordinairement à l'origine que de pouvoirs assez restreints. Il est donc constitué par des représentants des Etats et non par des individus. Il y a, le plus souvent, égalité de suffrage pour chaque Etat sans considération de son importance réelle.

L'unanimité est toujours nécessaire pour modifier le Pacte confédéral, alors même que, dans les limites de compétence fixées par ce pacte, certaines décisions pourraient être prises à la majorité, l'exécution étant, en tout état de cause, réservée aux organes propres à chaque Etat confédéré. Quant à la règle de l'unanimité, M. Barthélemy allait jusqu'à l'admettre pour toutes les décisions, quelles qu'elles fussent. C'était évidemment condamner le futur organisme européen à une grande faiblesse. L'exemple de la Société des Nations, dont le Pacte comporte cependant quelques exceptions à la règle de l'unanimité, est là pour prouver l'effet paralysant de cette règle.

« Poser en principe que, dans une organisation internationale, toute décision importante doit être prise à l'unanimité, sous prétexte de souveraineté

et d'égalité des Etats, c'est admettre qu'entre Etats, aucune organisation sérieuse n'est possible, a écrit justement M. Politis (1). »

Hamilton avait critiqué ces principes de l'égalité de suffrage des Etats et de l'exécution des décisions confédérales par les organes de chaque Etat confédéré, qui avaient cours dans la première confédération des Etats-Unis d'Amérique. Et pourtant, pendant la guerre mondiale, M. le professeur N. M. Butler (2) put donner aux nations européennes le système fédéral américain comme exemple d'une organisation « si souple et si merveilleuse... que chaque Etat peut conserver son identité, se former son propre idéal et concevoir son avenir comme il l'entend, tout en restant un membre loyal de la nation commune ».

C'est que la confédération américaine s'était transformée en Etat fédéral. Et c'est là le procès habituel.

La confédération est une forme instable qui, si elle ne se dissout pas, tend vers l'Etat fédéral. Dans l'Etat fédéral, les organes fédéraux se développent sous la pression des nécessités (3); le traité, par un acte législatif de chacun des Etats confédérés, se transforme en constitution. Les rapports entre les Etats fédérés cessent d'être régis par le droit international pour être soumis à un droit public interne, propre à l'Etat fédéral nouvelle-

(1) N. Politis, *Les nouvelles tendances du droit international*, p. 35.

(2) N. M. Butler, *A World in ferment*, p. 31.

(3) Le Fur, *La Confédération d'Etats et l'Etat fédéral*, p. 584.

ment créé et supérieur au droit de chacun des anciens Etats. Le droit de sécession disparaît. Le passage se fait de la représentation des Etats à celle des peuples. Désormais les individus, et non plus seulement les Etats, sont représentés dans les organes fédéraux et participant à la volonté fédérale, déterminée ainsi, suivant une formule souple et démocratique, par la collaboration de chacun des groupements fédérés, considérés comme tels, et de la collectivité fédérale prise dans son ensemble (1). La règle de la majorité remplace celle de l'unanimité et les décisions fédérales sont exécutées directement sur l'ensemble du territoire fédéral par les organes fédéraux.

Par comparaison avec l'évolution des systèmes fédératifs existants, il n'était pas interdit d'espérer qu'en dépit de débuts modestes, le lien fédéral que Briand projetait d'établir entre les Etats européens prendrait de la force.

Ces préoccupations relatives à la sauvegarde de la souveraineté des Etats n'étaient pas nouvelles à l'origine d'une confédération. Une résolution du 12 juin 1817, prise par les Etats membres de la Confédération germanique et conçue en ces termes : « l'idée de la souveraineté entière des différents Etats de la Confédération servira de fondement à l'acte fédératif », formulait une réserve qui ressemblait fort à celle du mémorandum. Et cela n'a

(1) V. Le Fur, *Précis de droit international public*, Dalloz, 1931.

pas empêché la Confédération germanique de faire son chemin.

Mais la conjoncture politique et économique, telle que nous l'avons rappelée, était vraiment par trop défavorable pour permettre au projet de Briand de prendre corps et de devenir autre chose qu'un acte de propagande, auquel son caractère officiel avait donné, du moins, une portée singulière.

CHAPITRE VI

CONSTRUCTION FRAGMENTAIRE D'UNE ORGANISATION EUROPÉENNE

Le problème de la sécurité européenne à la Conférence du Désarmement. — Les pactes régionaux. — Pactes de non-agression entre l'U. R. S. S. et ses voisins. — Pacte d'organisation de la Petite-Entente. — Pacte d'Entente balkanique. — Traité d'entente et de collaboration entre les trois Etats baltes. — Projet de pacte oriental. — Accords de Rome. — Accords de Londres. — Conférence de Stresa (avril 1935). — Pacte franco-soviétique d'assistance mutuelle. — Projet de Pacte danubien. — Les enseignements du passé : Empire allemand, Confédération helvétique, Empire britannique, Union des Républiques socialistes soviétiques, Union panaméricaine.

Le problème européen à la Conférence du Désarmement. — L'existence de problèmes politiques particuliers à l'Europe était si réelle qu'un événement international de caractère mondial, la Conférence du Désarmement, réunie sous le signe de l'universel, a fait ressortir très vite l'existence d'une situation spéciale à l'Europe.

Cette situation s'est imposée avec tant de force qu'elle a fait évoluer la Conférence du Désarme-

ment vers la recherche d'un système européen de sécurité, sans lequel tout progrès dans l'organisation mondiale de la paix est apparu comme impossible. Cette recherche de la sécurité européenne a révélé que le cadre européen, loin d'être trop restreint, était encore trop vaste, au contraire, et qu'une organisation européenne ne pouvait être tentée que par un concours d'entreprises fragmentaires.

A peine la Conférence du Désarmement avait-elle commencé ses travaux que la délégation française déposait une proposition relative à la création d'une force internationale et qui comportait des dispositions particulières à l'Europe. Dans la suite, le Gouvernement français soumettait à la Conférence un mémorandum relatif à l'organisation d'un système capable de résoudre le problème sous ses aspects politiques et techniques (1) et ce système était, à nouveau, limité à l'Europe. Un projet de convention soumis par le Royaume-Uni (2) comportait, lui aussi, un pacte de sécurité européen. Ce projet, soumis au Comité de sécurité, fit l'objet d'un rapport de M. Politis (3). Les Etats devaient avoir la faculté d'assumer les obligations prévues aux deux chapitres du projet ou de limiter leur engagement aux obligations du premier chapitre seulement. Le pacte ne pouvait, comme l'a remarqué M. Politis, que revêtir le caractère d'un accord régional pour obtenir l'adhésion d'un nom-

(1) Documents de la Conférence, Conf. D, 146.

(2) Documents de la Conférence, Conf. D, 157.

(3) Documents de la Conférence, Conf. D. C. G. 108 (a).

bre suffisant d'Etats. Le Comité de sécurité en a envisagé la réalisation dans le cadre européen, le chapitre I^{er}, qui concernait exclusivement l'obligation de ne pas recourir à la guerre, devant s'adresser à toutes les parties européennes au Pacte de Paris, le chapitre II relatif à l'assistance mutuelle, intéressant seulement les Etats de l'Europe continentale. Ce dernier chapitre ne créait pas d'obligations nouvelles à proprement parler, mais avait pour but de préciser et de renforcer la valeur de l'assistance prévue par l'article 16 du Pacte de la Société des Nations. Il présentait une souplesse particulière en ce qu'il autorisait ses signataires à déterminer limitativement les Etats au profit desquels ils prenaient les engagements prévus, ainsi que la nature et l'étendue de l'assistance dont ils assumaient l'obligation. Enfin, progrès notable dans l'évolution du droit international, il affirmait la séparation nécessaire des notions d'assistance et de belligérance (1).

Ces divers projets étaient du reste conformes au Pacte de la Société des Nations qui avait reconnu, dans son article 8, que la réduction des armements devait tenir compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat. Le principe avait été rappelé, dès le 20 avril 1932, dans une résolution adoptée par la Commission générale (2) et, à la séance du 7 mars 1933 de la

(1) V. sur ces questions : Politis, *La neutralité et la paix*, Paris, Hachette, 1935.

(2) P.-V. de la Commission générale, vol. I, p. 91.

Commission politique, où était discuté le projet de pacte d'assistance mutuelle contenu dans les propositions du Royaume-Uni (1), une résolution (2) fut déposée par diverses délégations européennes et acceptée aussitôt par quinze délégations. Elle était ainsi conçue :

« Vu la situation spéciale de l'Europe, en ce qui concerne le problème de la sécurité générale ;

Considérant qu'un pacte européen continental d'assistance mutuelle, conçu sur la base des propositions du Comité d'arbitrage et de sécurité, approuvées par l'Assemblée de la Société des Nations en 1928, apporterait une augmentation de la sécurité actuelle pour toutes les Nations européennes sans exception ;

.

Décide, dès à présent, le principe d'un *pacte européen continental d'assistance*. »

Cette évolution, à laquelle le départ de l'Allemagne de la Conférence et la politique de réarmement suivie par cette puissance ont certainement contribué dans une mesure importante, avait, au début de l'année 1934, atteint un point tel qu'à la séance du 4 juin du Bureau de la Conférence, le Président Henderson, commentant diverses propositions déposées, l'une par les délégués de six Etats neutres, une autre par la délégation soviétique, une troisième par la délégation turque, toutes trois relatives à la sécurité, les deux dernières

(1) V. *supra*, p. 249.

(2) P.-V. de la Commission politique, p. 45.

recommandant la conclusion de pactes de sécurité régionaux, suggérait que des négociations particulières fussent entreprises dans ce sens par les pays intéressés.

Quelques jours plus tard, à sa séance du 8 juin, la Commission générale décidait de nommer un comité spécial chargé « de poursuivre telles études préliminaires qu'il jugera appropriées afin de faciliter la conclusion de nouveaux accords de même ordre (accords régionaux de sécurité), qui pourraient être négociés en dehors de la Conférence ».

M. Politis établit, pour les membres de ce comité qu'il présidait, un rapport, précisant de la manière la plus complète l'étendue des garanties de sécurité existantes. Ce rapport comportait un tableau des engagements en matière de sécurité et de règlement pacifique des différends, d'où il résultait que le plus grand nombre des conventions de cette nature intéressaient des Etats européens.

Si les conventions d'arbitrage (clause facultative de l'article 36 du statut de la Cour permanente de Justice internationale, Acte général d'arbitrage et traités particuliers) ne sont pas limitées à l'Europe, les pactes de garantie mutuelle ou de non-agression semblent particuliers au continent européen. Le rapport de M. Politis mentionnait, dans cet ordre d'idées, le traité de garantie mutuelle de Locarno du 16 octobre 1925, le Pacte balkanique du 9 février 1934 et toute la série des traités de non-agression signés au cours des années dernières et qui intéressent surtout l'U. R. S. S. et les Etats de l'Europe orientale.

Voici la liste des traités de non-agression mentionnés au rapport de M. Politis (1) :

N° 1410 Lithuanie-U. R. S. S., Moscou, 28 septembre 1926.

N° 2859 Prorogation du traité précédent, Moscou, 6 mai 1931.

N° 2500 Afghanistan Perse, Kaboul, 27 novembre 1927.

N° 2508 Grèce-Roumanie, Genève, 21 mars 1928.

N° 2509 Grèce-Yougoslavie, Belgrade, 27 mars 1928.

N° 2620 Perse-U. R. S. S., Moscou, 16 octobre 1928.

N° 3020 Estonie-U. R. S. S., Moscou, 4 mai 1932.

N° 3124 Pologne-U. R. S. S., Moscou, 25 juillet 1932.

N° 3408 Lettonie-U. R. S. S., Riga, 5 février 1932.

N° 3418 Italie-U. R. S. S., Rome, 2 septembre 1933.

A cette liste il convenait d'ajouter (à l'époque) :

Conventions relatives à la définition de l'agression N° 3391. Afghanistan, Estonie, Lettonie, Perse, Pologne, Roumanie et U. R. S. S. (3 juillet 1933).

N° 3414 Roumanie, Tchécoslovaquie, Turquie, U. R. S. S. et Yougoslavie (4 juillet 1933).

N° 3405 U. R. S. S. et Lithuanie (5 juillet 1933).

U. R. S. S. et Allemagne. Convention pour le règlement des différends (25 janvier 1929) (Vol. 90 du Recueil de traités de la Société des Nations).

(1) Les numéros sont ceux du Recueil de traités de la S. D. N.

Estonie, Lettonie, Lithuanie. Pacte d'entente et de collaboration (12 septembre 1934) (N° 3540).

Estonie et Lettonie. Traité pour l'organisation de l'alliance (1^{er} février 1934) (N° 3457).

Roumanie, Tchécoslovaquie, Yougoslavie. Pacte d'organisation de la Petite-Entente (16 février 1933) (Vol. 139, p. 233).

M. Politis a précisé la nature de ces pactes et montré en quoi ils diffèrent des alliances, telles qu'elles étaient pratiquées avant la guerre (1). « Les accords régionaux de sécurité, a-t-il dit, doivent, en premier lieu, être compatibles avec les règles du Pacte de la Société des Nations et du Pacte de Paris. Ils ne doivent pas être dirigés contre une puissance ou un groupe de puissances et, si certains Etats estiment nécessaire l'existence d'une garantie dans le cas d'agression d'un Etat tiers, on estime qu'il n'appartient pas à la Société des Nations de recommander des stipulations qui risquent de pousser à la formation de groupes rivaux de Nations. » Enfin, il a dit encore : « Les traités d'assistance mutuelle auront d'autant plus de valeur et mériteront d'autant mieux l'appui de la Société des Nations que, suivant le précédent du Pacte Rhénan de Locarno, ils seront conclus entre les Etats qui faisaient partie, dans un passé récent, de groupes rivaux ou dont les différends seraient susceptibles de mettre en danger la paix du monde. »

(1) V., à ce sujet, un article de Mme G. Tabouis paru dans l'*Œuvre* du 29 juin 1934 sous le titre « *Un grand pas vers l'organisation de la sécurité européenne* ».

Au cas où cette dernière condition ne serait pas réalisée, encore qu'il en existe plus d'un exemple, à commencer par le pacte de garantie entre la Roumanie et l'U. R. S. S., il n'en resterait pas moins que ces pactes régionaux sont publics et conçus dans une forme telle qu'ils restent accessibles à tous les Etats désireux d'y adhérer dans l'avenir.

Pacte d'organisation de la Petite-Entente. — Le lien qui existe entre la Conférence du Désarmement et les pactes régionaux a été mis en lumière dans un exposé fait par M. Benès devant les Commissions des Affaires étrangères de la Chambre des députés et du Sénat tchécoslovaques le 1^{er} mars 1933 (1). Cet exposé avait pour objet de préciser le sens politique du Pacte d'organisation de la Petite-Entente, signé à Genève le 16 février 1933. L'évolution suivie par les trois Etats devait apparaître comme la résultante naturelle de leur position géographique et du danger qui les menace et continuera de les menacer dans l'avenir. Ce pacte, dans le but de donner *une base organique* aux rapports d'amitié et d'alliance existant entre les trois pays, instituait un Conseil permanent de la Petite-Entente, doté d'un secrétariat et devant se réunir obligatoirement trois fois au moins chaque année. Tout traité politique de chacun des trois Etats, ainsi que tout accord économique important, devait exiger, dans l'avenir, le consentement unanime du Conseil de

(1) Documents tchécoslovaques n° 20, 1933, édit. Orbis, Prague.

la Petite-Entente. Un conseil économique était en outre institué. Enfin, les conventions d'alliance entre les trois pays étaient renouvelées pour une durée illimitée.

« De profonds changements politiques en Allemagne..., le début de la Conférence du Désarmement, dont les délibérations aboutirent à diviser plus nettement l'Europe en deux camps poursuivant des buts politiques opposés..., toutes ces raisons immédiates précipitèrent l'évolution naturelle de la Petite-Entente... » Ainsi s'exprimait l'éminent homme d'Etat devant le Parlement de son pays et, tenant à préciser que l'idée de la communauté européenne avait été présente à l'esprit des signataires du Pacte, il ajoutait aussitôt : *« Tout cela a décidé les Etats de la Petite-Entente, au milieu de cette dissociation générale de l'Europe, qui menace par ses conséquences éventuelles notre existence à tous, à mettre un terme, au moins en ce qui les concerne, à ce processus, de désagrégation européenne et à faire le premier pas vers une intégration, vers une synthèse, vers la formation d'une nouvelle communauté internationale. M. Benès ne manquait pas d'affirmer, en outre, l'intention expresse des signataires « de mettre tout en œuvre... pour le respect des engagements internationaux, conformément au droit international », et d'insister sur la clause d'après laquelle le Pacte de la Petite-Entente est ouvert aux autres Etats.*

Pacte à Quatre. — Dans le même discours, M. Benès avait dit encore que la quiétude et la paix de

l'Europe dépendaient des relations entre l'Angleterre, la France, l'Allemagne et l'Italie. Ainsi faisait-il allusion avant l'heure à un autre pacte qui, s'il devait, par la suite des directives nouvelles données à la politique allemande, rester à peu près sans portée, fut paraphé à Rome le 7 juin 1935 par les représentants de ces quatre grandes puissances. Ce pacte, connu sous le nom de Pacte à Quatre (1), procédait du Pacte Rhénan de Locarno auquel il faisait allusion. Il était inspiré par l'idée de grouper les quatre grandes puissances européennes, alors membres du Conseil de la Société des Nations, à titre permanent, et d'organiser ainsi une sorte de directoire européen, ce qui ne manquait pas d'esprit réaliste, mais fut assez mal accueilli par plusieurs et révélait par ailleurs un certain opportunisme de la politique italienne qui s'était faite jadis le champion de l'égalité absolue des Etats au sein de la Société des Nations. Conclu pour une durée de dix ans, il comportait pour ses signataires l'obligation de se concerter sur toutes les questions qui leur étaient propres et visait expressément le renforcement de leur solidarité pour affermir en Europe la confiance et la paix.

Les quatre grandes puissances devaient, en commun, examiner toutes propositions ayant pour but de donner plein effet aux articles 10, 16, 19 du pacte de la Société des Nations, travailler au succès de la Conférence du Désarmement et poursuivre la restauration économique de l'Europe.

(1) V. Zousmann, *Le Pacte à Quatre*, Préface de Jacques Kaiser, thèse Paris, 1934.

Pacte d'Entente Balkanique. — Cette même volonté de collaboration dans le respect des engagements contractés, ce rappel du Pacte de la Société des Nations et ce même souci d'apporter une contribution à la paix et à l'entente européennes sont également présentés dans le Pacte d'Entente Balkanique du 9 février 1934 par lequel la Grèce, la Roumanie, la Turquie et la Yougoslavie se garantissent mutuellement la sécurité de toutes leurs frontières balkaniques. Ce pacte reste ouvert à tous les pays balkaniques (c'est-à-dire à la Bulgarie et à l'Albanie dont les représentants ont participé aux conférences officieuses qui ont préparé la conclusion du pacte), l'engagement étant pris par les puissances contractantes de « n'entreprendre aucune politique envers tout autre pays balkanique non signataire sans avis mutuel préalable ».

Ce pacte, intervenu à la suite de conférences officieuses qui réuniront les représentants des six Etats balkaniques, avait été précédé d'un projet d'entente économique régional, adopté unanimement par la IV^e Conférence balkanique (2).

L'importance de ce pacte, déjà grande par elle-même, est accrue par le fait que deux des puissances qui y ont participé appartenaient déjà à la Petite-Entente.

(1) V. au sujet de ce pacte l'ouvrage de M. A. P. Papanastasiou paru dans les publications de la Conciliation internationale (Centre européen de la Dotation Carnegie). Paris. Bulletins N^{os} 1, 2, 3, 1934.

Pacte Romain. — Trois autres protocoles, connus sous le nom de Pacte romain, auxquels participèrent l'Italie, l'Autriche et la Hongrie, furent signés à Rome le 17 mars 1934. Destinés à contre-carrer les entreprises des nationaux-socialistes allemands contre l'indépendance de l'Autriche, dont le Chancelier d'alors, le Dr Dollfuss, devait devenir bientôt un martyr de la cause européenne, ces accords furent présentés, eux aussi, comme des éléments de l'ordre européen à créer.

Dans le premier protocole, en effet, celui qui traite les questions politiques, il est fait allusion à la paix de l'Europe. Il y est dit, en propres termes, que l'accord a pour but « de déployer une politique concordante dirigée dans le sens d'une collaboration effective entre les Etats européens, et les trois signataires se déclarent persuadés que la collaboration entre les trois Gouvernements, en ce sens, peut établir les prémisses réelles pour une plus large collaboration avec d'autres Etats ». Le deuxième protocole, d'ordre économique, est en harmonie avec les résolutions de la Conférence de Stresa. Quant au troisième, particulier à l'Italie et à l'Autriche, il souligne le caractère complémentaire de l'économie des deux pays et comporte l'octroi de tarifs préférentiels. Dans une interview accordée par M. Mussolini à un journaliste français, M. André Gervais, lors de la signature du Pacte romain, le chef du Gouvernement italien déclarait : « Nous devons créer l'Europe. La nouvelle Europe ne sera pas créée par la Société des Nations, mais plutôt par une Société des Nations européennes. On a voulu trop

embrasser, créer quelque chose de trop général. Est-il logique que le sort des grandes nations européennes dépende de la décision des petites nations bien éloignées. Et dans un article paru dans la revue *Paneuropa* (1), Coudenhove-Kalergi écrivait, à propos du Pacte romain et de la politique danubienne de l'Italie : « Le but final de l'Union paneuropéenne ne peut être atteint que par la voie de rapprochements partiels, de rapprochements régionaux. »

Projet de Pacte Oriental, de Pacte Méditerranéen et d' « Acte Général ». — Enfin, en liaison directe avec la Conférence du Désarmement et, en quelque sorte, comme conséquence de l'impossibilité d'aboutir à une réduction ou même à une limitation des armements sans garanties de sécurité nouvelles, la France, en accord avec l'Union des Républiques Soviétiques, entreprit d'inclure l'Europe dans un système de pactes d'assistance mutuelle, inspirés de celui de Locarno et destinés à donner à d'autres régions européennes des garanties de sécurité analogues à celles que le Pacte Rhénan avait apportées dans l'Ouest. Telle fut l'œuvre à laquelle M. Barthou consacra les derniers mois de sa vie. Il fut aidé dans cette tâche par M. Litvinoff dont la politique de coopération européenne s'était affirmée, comme nous l'avons vu plus haut, par la signature successive de pactes de garantie avec tous les voisins de l'Union Soviétique. Cette politique ten-

(1) *Paneuropa*, mars 1934, Der neue Mussolini Plan.

dait à la conclusion d'un pacte oriental et d'un pacte méditerranéen, encore imprécis dans leur forme, mais au sujet desquels un communiqué officiel du Foreign Office (1), publié à la suite de la visite à Londres du ministre français des Affaires étrangères, donnait quelques précisions.

« Il est entendu, était-il dit dans ce communiqué, que M. Barthou a expliqué les détails du pacte d'assistance mutuelle proposé et a exposé clairement que ce pacte avait été conçu par son Gouvernement en stricte conformité du *Covenant* et sur le modèle du traité de Locarno, c'est-à-dire sur le principe de responsabilité mutuelle, sans être dirigé contre aucun Etat particulier. »

Il fut compris à Londres que la France souhaitait que ce pacte fût suivi d'une autre convention relative aux pays méditerranéens. Les signataires du pacte de Locarno et des deux nouveaux pactes régionaux signeraient dans la suite un « acte général » incorporant les points essentiels de ces pactes dans leur connexion avec les clauses du *Covenant*.

La France serait garante du Pacte d'assistance mutuelle pour l'Allemagne, la Pologne, la Tchécoslovaquie, les trois Etats Baltes et la Russie et il serait attendu de la Russie que, pour compléter le système européen des garanties internationales, elle adhérât au traité de Locarno.

L'Allemagne et la Pologne devaient, on le voit, être incluses dans ce système de pactes, mais leur attitude ralentit et compliqua les négociations.

(1) *The bulletin of international news*, 19th July, 1934.

Les arguments de l'Allemagne à l'encontre de ces pactes étaient nombreux et divers : revendication de l'égalité de droits en matière d'armements, danger de voir son territoire converti en terre de passage et en champ de bataille pour les armées européennes, etc... N'alla-t-elle pas jusqu'à dire que les clauses d'assistance mutuelle étaient plus propres à provoquer qu'à empêcher la guerre ? Quant à la Pologne, sa thèse consistait à prétendre que pour assurer sa sécurité, il lui suffisait, en dehors de ses alliances avec la France et la Roumanie, des pactes de non-agression qu'elle avait conclus avec l'U. R. S. S. et l'Allemagne, et qu'elle ne croyait pas plus que l'Allemagne à la vertu des clauses d'assistance mutuelle. En outre, elle reprenait à son compte l'argument déjà invoqué par l'Allemagne de voir son territoire servir de terre de passage aux armées étrangères.

Traité d'entente et de collaboration entre les trois Etats baltes. — En présence des lenteurs apportées dans la négociation du pacte oriental par l'attitude germano-polonaise, les trois Etats baltes, redoutant les désirs d'expansion allemande vers l'Est, signaient à Genève, le 12 septembre 1934, un traité d'entente et de collaboration, dont l'article premier contient, pour les trois puissances signataires, l'engagement de se concerter sur les questions de politique extérieure et de se prêter une aide mutuelle politique et diplomatique et, en outre, celui de prendre toute mesure utile pour développer dans chacun des trois pays l'esprit d'entente et de solidarité.

Accords franco-italiens. — Parallèlement aux négociations relatives au Pacte Oriental, des accords franco-italiens étaient en voie de réalisation. Ils devaient prendre corps dans un protocole paraphé à Rome le 7 janvier 1935 et ratifié quelques jours plus tard.

Ces accords comportent un traité délimitant, sur des bases nouvelles, les frontières entre la Lybie et les colonies françaises limitrophes et entre l'Erythrée et la Côte française des Somalis, en application du Pacte de Londres de 1915, ainsi qu'un protocole spécial relatif au statut des Italiens en Tunisie.

Ils comportent en outre une convention aux termes de laquelle les deux Gouvernements se sont déclarés d'accord pour « recommander aux Etats principalement intéressés la conclusion d'un accord de non ingérence dans les affaires intérieures respectives et l'engagement réciproque de ne susciter ni favoriser aucune action qui ait pour but d'attenter, par la force, à l'intégrité territoriale et au régime politique ou social de l'un des pays contractants. L'accord dont il s'agit devrait être conclu d'abord entre l'Italie, l'Allemagne, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, la Roumanie et l'Autriche, c'est-à-dire entre tous les pays voisins de l'Autriche et l'Autriche elle-même ». Cet accord devrait être ouvert à l'adhésion de la France, de la Pologne et de la Roumanie, étant ainsi étendu aux Etats voisins et successeurs, en plus de l'Autriche et de la France.

En outre, la France et l'Italie convenaient de se consulter entre elles et avec l'Autriche en vue

des mesures à prendre au cas où l'indépendance de l'Autriche serait menacée, cette consultation devant être étendue aux autres Etats pour s'en assurer le concours.

Enfin, les deux Gouvernements « ont reconnu l'opportunité de développer les relations économiques de leur territoire métropolitain avec leurs colonies en Afrique et les pays voisins, s'engageant à prendre les dispositions nécessaires pour réaliser cette collaboration ».

Ce qu'il y a lieu de remarquer particulièrement, dans ces accords, c'est la formule générale employée dans les dispositions visant l'indépendance de l'Autriche et le désir de voir les conventions relatives à cet objet s'étendre à un grand nombre de pays. Le projet de collaboration coloniale, d'autre part, est trop conforme aux suggestions que nous avons esquissées plus haut (1) pour que nous ne le retenions pas tout spécialement.

Ces accords ont apporté dans la politique européenne un élément nouveau d'importance en consacrant l'amitié franco-italienne et en ramenant ainsi l'Italie dans le camp des défenseurs de la sécurité en Europe. Ils ont amené, en outre, l'Italie à pratiquer une politique de rapprochement avec la Yougoslavie qui s'est exprimée dans le discours prononcé à Belgrade, peu de temps après, par le nouveau ministre du Royaume d'Italie, au moment où il remettait ses lettres de créance.

(1) V. *supra*, p. 192.

Accords de Londres. — Quelques semaines après son retour de Rome, M. Pierre Laval, qui avait pris le portefeuille des Affaires étrangères après l'assassinat de M. Barthou, se rendait à Londres accompagné de M. P.-E. Flandin, Président du Conseil.

Une déclaration commune du 3 février 1935 servit de conclusion aux entretiens de Londres. Elle commençait par un préambule, rappelant que la rencontre des ministres français et britanniques avait pour but d'aider au progrès de la paix du monde par une coopération européenne et une confirmation de l'importance de la Société des Nations. Elle comportait, en outre, trois points essentiels : 1^o le rappel des déclarations des 17 février et 27 septembre 1934 relatives à l'indépendance de l'Autriche et l'approbation des récents accords de Rome ; 2^o l'examen de la question du réarmement de l'Allemagne, en connexion avec le problème de la sécurité. Pour la solution de ce problème, elle recommandait l'établissement d'un règlement général intervenant entre toutes les parties intéressées et comportant, pour l'Europe orientale, l'assistance mutuelle, et pour l'Europe centrale, le système prévu dans le procès-verbal de Rome ; 3^o enfin, un projet d'accord régional d'assistance mutuelle aérienne intervenu sur une base de réciprocité et comportant une exécution immédiate en cas d'attaque non provoquée par la voie des airs. L'Italie, l'Allemagne et la Belgique devraient être invitées à examiner cette convention aérienne avec la France et la Grande-Bretagne.

Cet accord reçut le 9 février l'approbation de l'Italie (1), sous réserve toutefois de la position particulière de ce pays en ce qui concernait le projet de convention aérienne. Il fut de même approuvé par la Belgique le 12 février (2). Les points concernant l'Autriche devaient recevoir à leur tour l'approbation du Gouvernement autrichien, donnée lors du voyage à Paris et à Londres du Chancelier Schusschnig (3).

Le 15 février était publiée la réponse du Gouvernement allemand. Conçue dans une forme réticente, elle ne retenait de la déclaration franco-britannique que la convention aérienne, à laquelle l'Allemagne se déclarait disposée à adhérer. Elle était muette quant au pacte oriental et au pacte danubien.

Les négociations semblaient devoir traîner en longueur lorsqu'un fait nouveau leur donna une impulsion inattendue. Le 16 mars, le Gouvernement allemand dénonçait unilatéralement les clauses militaires du traité de Versailles relatives à son désarmement en donnant aux ambassadeurs des puissances européennes à Berlin connaissance d'un projet qui rétablissait en Allemagne le service militaire obligatoire et prévoyait la réorganisation de l'armée allemande à raison de trente-six divisions. Cette action brusquée, conforme aux méthodes diplomatiques de Berlin, eut pour effet d'affermir fortement

(1) V. Communiqué officiel du ministère italien des Affaires étrangères du 9 février 1935.

(2) V. Note officielle du Département belge des Affaires étrangères du 12 février 1935.

(3) V. Communiqué du Quai d'Orsay du 23 février 1935.

la volonté des autres puissances de renforcer collectivement la sécurité européenne.

Conférence de Stresa (avril 1935). — La réunion d'une conférence diplomatique, groupant les représentants de l'Angleterre, de la France et de l'Italie, fut aussitôt décidée. Elle s'ouvrit à Stresa le 11 avril.

Auparavant, Sir John Simon, secrétaire d'Etat britannique aux Affaires Etrangères, s'était rendu à Berlin, et M. Eden, Lord du Sceau privé, à Moscou, à Varsovie et à Prague, pour un voyage d'information.

La volonté bien arrêtée du Gouvernement et du peuple anglais était d'amener toutes les puissances européennes, y compris l'Allemagne, à entrer dans le système de sécurité envisagé à Londres. L'évolution de l'opinion anglaise vers l'organisation de la sécurité sur des bases précises était néanmoins symptomatique et les réponses à la consultation organisée dans le pays par la *League of Nations Union*, qui comportait une question relative à la mise en œuvre possible de mesures militaires contre un agresseur éventuel, révéla l'important changement qui s'était opéré dans l'esprit du peuple anglais. Malgré ce qu'on a pu croire en France, la déclaration allemande du 16 mars a exercé sur l'opinion anglaise, violemment heurtée par l'hitlérisme depuis ses débuts, une influence profonde.

Au cours de la Conférence de Stresa, il apparut que l'Angleterre, si elle se refusait à contracter des engagements nouveaux relativement à la sécu-

rité de l'Europe centrale et orientale, ne contrairait pas l'organisation continentale en gestation et qu'elle continuerait à encourager tout système englobant l'Allemagne, mais donnerait au besoin son approbation à tout effort tenté par les autres puissances pour organiser la sécurité mutuelle sans l'Allemagne.

Devant cette attitude, le baron von Neurath, ministre allemand des Affaires Etrangères, ainsi que l'annonçait le premier communiqué officiel de la conférence, avait informé l'ambassadeur de Grande-Bretagne à Berlin que l'Allemagne était prête à entrer dans un pacte oriental de non-agression, même si certains des autres signataires stipulaient entre eux des accords séparés d'assistance mutuelle.

La Conférence de Stresa aura démontré, une fois de plus, l'importance du facteur anglais dans la politique européenne.

La résolution adoptée à la fin de la conférence déclarait l'accord des Gouvernements anglais, français et italien. Ces gouvernements étaient convenus d'une ligne de conduite commune à suivre au cours de la discussion, devant le Conseil de la Société des Nations, de la requête française relative au réarmement allemand.

Ils se déclaraient confirmés dans le sentiment qu'il convenait de poursuivre les négociations tendant au développement de la sécurité dans l'Europe orientale. La réunion d'une prochaine conférence était en outre décidée en vue de la conclusion, entre tous les Etats visés dans le protocole de Rome, des

accords relatifs à l'Europe centrale. Quant au pacte aérien, envisagé dans le communiqué de Londres du 3 février, il était convenu que l'étude se poursuivrait en vue de la préparation d'un traité entre les cinq puissances signataires du Pacte Rhénan de Locarno, ainsi que de tous les accords bilatéraux susceptibles de l'accompagner. Enfin, les représentants des trois Gouvernements avaient « le regret de constater que la méthode de répudiation unilatérale des traités adoptée par le Gouvernement allemand... avait porté gravement atteinte à la confiance de l'opinion publique dans la solidité d'un ordre pacifique ». Sur ce dernier point, dans une déclaration finale, les trois puissances constataient leur complet accord pour s'opposer à toute répudiation unilatérale des traités susceptible de mettre en danger la paix de l'Europe et proclamaient leur volonté d'agir à cet effet en étroite et cordiale collaboration.

Les représentants de l'Italie et du Royaume-Uni réaffirmèrent, en outre, à Stresa dans une déclaration commune, devant être communiquée officiellement aux Gouvernements allemand et belge, toutes les obligations leur incombant aux termes du traité de Locarno.

Deux jours plus tard, le Conseil de la Société des Nations adoptait à l'unanimité moins une voix un projet de résolution déposé par M. Pierre Laval, après avoir été établi en commun, conformément à la décision prise à Stresa, par la Grande-Bretagne, la France et l'Italie. Cette résolution condamnait formellement la répudiation unilatérale par l'Alle-

magne, nommément désignée, des clauses du traité de Versailles relatives à son désarmement et, de manière générale, toute répudiation unilatérale des engagements internationaux comme susceptible de mettre en danger l'existence même de la Société des Nations. Elle chargeait en outre un comité de préciser les mesures économiques et financières qui pourraient être appliquées en pareil cas.

Pacte franco-soviétique d'Assistance Mutuelle. —

En même temps qu'intervenaient les accords franco-italiens et franco-anglais, la négociation se poursuivait pour la conclusion du Pacte Oriental.

Elle avait commencé dès le mois de juillet 1933, lorsque les Etats voisins de l'U. R. S. S. avaient conclu à Londres une convention relative à la définition de l'agression. Les pourparlers franco-soviétiques proprement dits remontent à l'époque où l'Allemagne quitta la Société des Nations. Il s'agissait alors, dans la pensée des négociateurs, de conclure, ainsi que nous l'avons vu, un pacte collectif. Ce pacte supposait l'entrée préalable de l'U. R. S. S. dans la Société des Nations. La résistance de l'Allemagne et de la Pologne à ce projet brusqua cette entrée qui eut lieu le 18 septembre 1934. Elle facilita, d'autre part, le rapprochement entre la Petite-Entente et l'U. R. S. S., qui s'affirma par la reprise des relations diplomatiques entre Moscou, Prague et Bucarest, avec l'assentiment de Belgrade. Entre MM. Laval, Litvinoff et Benès, une entente de principe fut signée à Genève qui devait conduire vers un pacte à trois pour

l'Est européen, après quoi on s'orienta dans la voie d'accords bilatéraux. Avant chaque prise de contact importante avec les autres Gouvernements européens, M. Laval avait pris soin, sinon de se lier les mains, du moins de réaffirmer sa volonté de collaboration avec la Russie, afin d'apaiser les appréhensions de cette dernière et d'enlever à ses partenaires l'espoir de voir la France renoncer à inclure la Russie dans son système de pactes de sécurité. Il avait même pris un engagement précis dans ce sens, en signant, avec l'U. R. S. S., le protocole du 5 décembre 1931.

Le Pacte Oriental devait constituer une garantie essentielle de la paix en Europe. Du reste, la Petite-Entente et l'Entente Balkanique, de même que la nouvelle Entente Baltique, étaient résolues, quoi qu'il arrive, à entrer dans un système de sécurité avec l'U. R. S. S.

Mais la grande difficulté était d'éviter que ce pacte apparût comme une réplique de l'ancienne alliance franco-russe. L'Angleterre, en particulier, attachait la plus grande importance à ce que le Pacte Oriental fût, en tous points, conforme au *Covenant*. Et le point le plus délicat, pour la France, consistait à en rendre les dispositions compatibles avec le Pacte de Locarno. S'il importait d'associer l'U. R. S. S. à l'organisation de la sécurité européenne, il n'importait pas moins de ne pas donner prise à une dénonciation possible du Pacte Rhénan. Ce dernier constitue, en effet, la seule convention qui, depuis le Traité de Versailles, lie encore l'Allemagne à ses anciens ennemis et il eût été d'une parti-

culière gravité que l'Angleterre et l'Italie pussent accuser la France d'avoir compromis la solidité de ce dernier rempart juridique de la paix européenne. Ces difficultés entraînèrent un certain retard dans l'établissement du texte définitif, qui fut signé à Paris le 2 mai 1935.

Le Pacte franco-soviétique d'Assistance Mutuelle se compose d'un traité en cinq articles, précédés d'un préambule, le tout suivi d'un protocole qui en précise la portée.

Le préambule indique que l'intention des parties contractantes a été d'assurer, en ce qui les concerne, une application efficace et exacte du Pacte de la Société des Nations.

L'article 1^{er} comporte, en cas de menace ou de danger d'agression pour la France ou l'U. R. S. S. de la part d'un Etat européen, l'engagement de procéder à une consultation immédiate en vue des mesures à prendre pour l'observation des dispositions de l'article 10 du Pacte de la Société des Nations.

L'article 2 prévoit, en cas d'agression non provoquée de la part d'un Etat non européen, dans les conditions prévues à l'article 15, alinéa 7 du Pacte, c'est-à-dire, si le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport à l'unanimité, une assistance mutuelle immédiate.

C'est cet article que la thèse allemande a représenté, pour des fins politiques, comme étant en contradiction avec le Traité de Locarno.

L'article 3 comporte, en outre, conformément aux dispositions de l'article 16 du Pacte, en cas

d'agression non provoquée de la part d'un Etat européen, une obligation réciproque d'assistance mutuelle, qui existerait également dans l'hypothèse prévue par l'article 17, § 1 et 2 du pacte visant le cas d'un conflit avec un Etat non membre de la Société des Nations.

L'article 4 précise que les engagements stipulés ne sauraient être interprétés comme restreignant la mission qui incombe à la Société des Nations, de prendre les mesures propres à sauvegarder la paix ou comme restreignant les obligations découlant du Pacte de la Société des Nations pour les Hautes Parties Contractantes.

L'article 5 prévoit l'enregistrement du traité au Secrétariat de la Société des Nations et fixe à cinq ans sa durée initiale, avec possibilité de révocation, passé ce délai, après un préavis d'un an.

Le protocole de signature précise d'abord la portée de l'article 3, en accord avec les dispositions de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations. Il confirme ensuite l'intention des deux Gouvernements de ne contredire en rien les engagements précédemment assumés par eux envers des Etats tiers. Il rappelle que les deux Gouvernements estiment toujours désirable la conclusion d'un accord régional de sécurité et se reconnaissent la faculté, de leur consentement mutuel, de participer à des engagements nouveaux d'assistance mutuelle tendant à cette fin. Il constate enfin que les négociations ayant abouti à la signature du traité franco-soviétique ont été engagées, à l'origine, en vue de compléter un accord de sécurité englobant les pays

du Nord-Est de l'Europe, à savoir l'U. R. S. S., l'Allemagne, la Tchécoslovaquie, la Pologne et les Etats baltes, accord à côté duquel devait être conclu un traité d'assistance entre l'U. R. S. S., la France et l'Allemagne. Il ajoute, à ce sujet, que ces accords que les deux parties continuent à considérer comme désirables constituent les limites dans lesquelles doit jouer le traité. Enfin, il rappelle — ceci vraisemblablement pour la Pologne, qui n'est pas nommée — que, conformément au Pacte franco-soviétique de non-agression du 29 novembre 1932, chacune des parties contractantes devra s'abstenir de toute aide à l'agresseur européen éventuel de l'une d'elles, non visé dans l'accord tripartite rappelé plus haut, chaque partie déclarant, au surplus, n'être liée par aucun accord d'assistance contredisant cet engagement.

Conçu en conformité des principes qui avaient présidé à l'élaboration du projet de Pacte Général d'Assistance Mutuelle de 1923 et du Protocole de Genève de 1924, ce traité tient compte des intérêts particuliers de la communauté européenne, puisqu'il ne vise expressément que le cas d'agression de la part d'un Etat européen, un conflit en Extrême-Orient intéressant la Russie en étant par là même exclu.

D'autre part, les efforts des négociateurs français pour concilier le traité franco-soviétique avec les accords de Locarno semblent bien avoir atteint leur but puisque, le jour même de la signature du traité, Sir John Simon déclarait à la Chambre des Communes que, en supposant que la France enva-

lisse le territoire allemand pour secourir la Russie attaquée, « le Traité de Locarno n'oblige en aucune façon l'Angleterre, en pareille circonstance, à venir à l'aide de l'Allemagne », étant entendu que l'assistance donnée par la France à la Russie le serait en vertu de l'article 15, § 7, et de l'article 16 du *Covenant*.

Le Pacte franco-soviétique a servi de modèle à un traité de même nature entre l'U. R. S. S. et la Tchécoslovaquie, signé à Prague le 16 mai 1935 et dont il constitue la reproduction textuelle. Le protocole de signature, dont l'esprit est le même que celui du protocole joint au texte du Pacte franco-soviétique, contient la stipulation particulière suivante :

« La portée des engagements pris en vertu du traité ci-dessus est fixée de la façon qui est déterminée par le paragraphe IV du protocole joint au traité franco-soviétique du 2 mai 1935. Les deux gouvernements reconnaissent que les obligations d'assistance mutuelle ne seront valables qu'autant que les conditions prévues par ledit traité seront remplies et que la France portera elle-même secours à la victime de l'agression. »

Cette stipulation particulière lie ce traité avec le Pacte de Locarno auquel la Tchécoslovaquie participe en vertu de son traité avec la France.

Ce pacte a fait ainsi, de la Tchécoslovaquie, le lien qui, dans le système de la sécurité européenne, unit l'Ouest et l'Est de l'Europe.

Les enseignements du passé. — Cette synthèse progressive est conforme aux enseignements du passé.

Jamais, dans le passé, on n'a vu un ensemble de communautés humaines indépendantes déléguer des représentants autour d'une table ronde pour décider d'un seul coup, sans dissidence, d'un accord unanime et sans aucune contrainte, d'établir entre eux un système d'organisation politique, plus ou moins étroit.

Le processus fédératif est ordinairement lent et progressif. Les Confédérations, les Etats fédéraux ainsi, d'ailleurs, que les Etats unitaires se sont en général constitués selon cette méthode progressive, certains groupes commençant par se former, parfois les uns contre les autres, pour aboutir finalement à l'union.

Ainsi alla-t-il en particulier de l'Empire allemand et de la Confédération Helvétique, constitués l'un et l'autre d'éléments européens et plus propres par là à être pris comme exemples, encore que le plus grand Etat fédéral qui existe au monde, les Etats-Unis d'Amérique, pour n'être pas européen, n'ait pas échappé non plus à cette forme de réalisation progressive, puisqu'il résulte en définitive de l'union de deux blocs hostiles qui se sont fait une guerre terrible avant de fusionner l'un avec l'autre.

Empire allemand. — On connaît l'histoire de la formation de l'Empire allemand. « L'Allemagne, comme l'écrit M. Le Fur (1), a connu et pratiqué tous les genres de confédération, depuis leur forme la plus primitive et la plus grossière, la fédération

(1) *Etat fédéral et Confédération d'Etats*, Paris, 1896.

de quelques bandes de guerriers, manquant presque d'organisation politique, jusqu'au puissant empire fédératif actuel, en passant par tous les échelons intermédiaires. »

Sans remonter avant la dissolution du Saint-Empire on voit, en 1805, se créer une éphémère Confédération du Rhin, œuvre de Napoléon I^{er}, groupant d'abord seize princes allemands et comprenant trente-sept membres, lorsque la bataille de Leipzig entraînera sa disparition, opposant dans les deux camps adverses des peuples qui devaient être bientôt réunis.

A la chute de Napoléon se constitue la Confédération germanique, union aux liens très lâches qui groupe, outre les souverains des Etats allemands proprement dits, l'Empereur d'Autriche pour ceux de ses Etats ayant fait partie de l'ancien Empire, le Roi de Danemark pour le Holstein, le Roi des Pays-Bas pour le Duché du Luxembourg, de telle sorte que ces derniers étaient membres de la Confédération pour certains de leurs territoires seulement, d'autres pays relevant de leur souveraineté n'en faisant pas partie, situation à retenir pour qui songe à l'établissement d'une fédération européenne. Cette Confédération avait une Diète fédérale siégeant à Francfort, ressemblant beaucoup plus, comme le remarque M. Le Fur, à un congrès de diplomates qu'à un parlement.

En 1848, le contre-coup de la Révolution de France entraîne pour la Confédération germanique de sérieuses vicissitudes. Un parlement national, élu au suffrage universel par tous les pays de langue

allemande, se réunit à Francfort le 18 mai 1848. Il supprime la Diète et le gouvernement fédéral.

L'idée qui avait poussé à l'élection de ce parlement national était celle d'un Empire allemand unitaire. La révolution vaincue à Berlin, puis à Vienne et la révolte des nationalités écrasée, le parlement de Francfort se trouva divisé, quant au choix de l'Empereur auquel il confierait ses pouvoirs déclinants. Les uns penchaient pour l'Empereur d'Autriche, les autres pour le Roi de Prusse. Le premier n'accepta qu'à la condition d'incorporer dans l'Empire tous ses sujets. Une majorité se prononça alors pour le second qui fut élu Empereur des Allemands, l'Autriche étant exclue de ce nouvel empire.

Le Reich eût été réalisé dès cette époque si Frédéric-Guillaume IV n'avait refusé la couronne d'Empereur qu'il ne voulait pas tenir de la révolution. La rivalité entre l'Autriche n'alla pas, pour cette fois, jusqu'à provoquer une guerre entre les confédérés. Mais une rupture du pacte fédéral devait se produire bientôt à propos de la curieuse affaire des Duchés. Déjà en 1848 le roi de Danemark, prince confédéré en tant que duc de Holstein, n'avait dû qu'à l'intervention de puissances étrangères à la Confédération d'éviter la perte des Duchés, la Prusse et, avec elle, la Diète, s'étant déclarées favorables au Holstein révolté contre son souverain.

Quinze ans plus tard, le nouveau roi de Danemark, Christian IX, voulant réformer le statut du Sleswig, la Diète contestera ses titres à la succession

du Holstein et décidera de recourir à l'exécution fédérale. Bientôt, à l'instigation de la Prusse, la Diète sommera le roi de Danemark d'abroger le statut nouveau du Sleswig, non confédéré, comme on sait.

Après leur victoire commune sur le roi de Danemark, la Prusse et l'Autriche entrèrent en conflit violemment pour régler le sort des Duchés. L'opposition latente entre les deux têtes de la Confédération germanique allait aboutir bientôt à la guerre. La Prusse, après avoir conclu une alliance avec l'Italie, Etat non confédéré, pour s'assurer la neutralité française dans la lutte qu'elle s'apprêtait à entreprendre contre l'Autriche, refusa de s'incliner devant la décision de la Diète qui avait ordonné contre elle l'exécution fédérale. Elle se retira de la Confédération, vainquit l'Autriche et les confédérés restés fidèles au Pacte fédéral et la Confédération germanique fut dissoute. Alors fut fondée la Confédération de l'Allemagne du Nord, présidée par le roi de Prusse, avec qui les Etats du Sud conclurent des traités d'alliance offensive et défensive.

Cette nouvelle confédération, qui présentait un caractère unitaire plus accusé que la Confédération germanique, combinée avec un système d'alliances et formant ainsi un ensemble dont l'Autriche était exclue, préparait l'Empire allemand (*le Neues deutsches Reich*), constitué à Versailles le 23 janvier 1871 après la victoire commune.

En même temps que cette évolution politique s'était effectuée l'union économique de l'Allemagne, œuvre du *Zollverein* qui devait constituer pour la

formation de l'Empire un élément de cohésion plus fort encore peut-être que les confédérations politiques successives dont il est issu.

La question de l'union douanière allemande ne put être résolue par la Diète, et c'est à des tractations particulières entre Etats que l'Allemagne doit son unité économique.

Cette unité s'est faite par la constitution successive de plusieurs unions douanières d'abord formées les unes contre les autres et qui fusionnèrent ensuite.

Le *Zollverein* ainsi fondé eut à lutter encore avec une association douanière nouvelle, le *Steuerverein* fondé par le Hanovre qui avait toujours résisté au mouvement d'unification économique dont il ne ressentait pas le besoin, étant donné son caractère maritime. Le Hanovre et ses associés du *Steuerverein* ne devaient adhérer au *Zollverein* que vingt ans plus tard.

Chose remarquable, la guerre des Duchés ne fit pas cesser l'union douanière entre les Etats de la Confédération qu'elle opposait politiquement. Elle subsista après la disparition de la Confédération germanique et son remplacement par la Confédération de l'Allemagne du Nord. A la différence de la Confédération germanique, jamais le *Zollverein* n'incorpora l'Autriche.

Ainsi, par une évolution différente de celle qu'avait suivie l'évolution politique, le *Zollverein*, qui possédait son assemblée propre, congrès douanier d'abord, ensuite Conseil fédéral (*Zollbundesrath*) et Parlement douanier (*Zollparlament*), se constitua lentement à la suite d'accords, souvent

précédés de rivalités et de luttes, et c'est à juste titre que F. List a pu dire : « C'est par son association douanière que la Nation allemande a acquis la jouissance d'un des plus grands attributs de la nationalité. » Union économique et fédéralisme politique permirent la lente et progressive création de l'Empire allemand, Etat fédéral encore, dont le caractère unitaire a été accentué par la Constitution de Weimar de 1919 et par l'esprit de centralisation et d'autorité du régime hitlérien, au point qu'à l'heure présente, le fédéralisme allemand n'est plus, à dire vrai, qu'un souvenir.

L'évolution de l'Empire allemand constitue, disait M. Charles Dupuis dans son cours mentionné plus haut, des leçons que les partisans de la nouvelle formule : Etats-Unis d'Europe ne devraient ni ignorer, ni oublier, ni méconnaître. Nous ne savons si M. Charles Dupuis entendait tirer de cet exemple les enseignements que nous croyons devoir en retenir. Pour nous, la participation à la Confédération germanique de certains souverains pour une part seulement de leurs territoires constitue, toutes propositions gardées, un précédent intéressant quand se pose le problème de la participation de l'Angleterre et de la Russie à un système européen. Les discussions soulevées au sein de l'éphémère parlement de Francfort de 1848-1849 entre partisans de la *Grande* et de la *Petite Allemagne* démontrent qu'entre partisans d'un système fédéraliste, il reste place pour des divergences quant aux frontières mêmes de l'union, limites que ne fixent jamais, d'une manière absolue, la géographie,

l'histoire économique, la langue ni quelque'autre élément que ce soit. La poursuite simultanée de l'union sur le plan politique et sur le plan économique, l'un et l'autre conservant longtemps des limites différentes, prouvent que la parfaite cohésion des efforts entrepris peut ne pas exister dès l'origine sans que soit compromis le résultat final. Enfin, constatation plus attristante d'une vérité humaine, ces atteintes au pacte fédéral, ces exécutions injustes contre certains confédérés, ces alliances contractées par des confédérés avec des non confédérés contre la Confédération elle-même, ces pressions d'ordre économique, exercées dans l'organisation du *Zollverein*, ces annexions réalisées par la Prusse dans le sein même de la Confédération, cette contribution fugitive de l'esprit révolutionnaire de 1848 au fédéralisme allemand, ces guerres enfin éclatant entre confédérés en dépit d'un système prévu d'arbitrage, tout cela indique, que sans qu'il soit possible de faire taire d'un seul coup l'instinct de lutte et sans que le recours à la force, contrainte ou violence même, puisse toujours être banni des entreprises humaines, les unions de peuples se constituent en dépit des plus grands obstacles, lorsqu'elles sont logiques et commandées par les faits.

On pourra dire qu'il s'agissait, en l'espèce, d'unir des peuples entre lesquels existaient des affinités linguistiques et diverses qui les prédisposaient à réaliser l'idéal des sociologues allemands tendant à identifier la notion de peuple et celle d'Etat (*ein Volk, ein Staat*).

Confédération helvétique. — Pour la Confédération helvétique, de tels facteurs ont fait défaut. L'évolution de cette confédération, dont l'origine remonte au traité de défense mutuelle de Brunnen conclu en 1291 entre les trois cantons d'Uri, de Schwitz et d'Unterwalden, pour finir seulement après la guerre du *Sonderbünd* en 1846, offre, pendant une période de six siècles et demi, la même suite d'accessions réalisées tantôt de bon gré, tantôt par la contrainte, de guerre surgissant entre confédérés, pour des motifs politiques ou d'ordre religieux comme celle du *Sonderbünd*, qu'une exécution fédérale victorieuse parvint à réduire, assurant enfin l'intégrité de la Confédération en 1848.

Ici encore, les luttes intestines les plus diverses, accompagnées de fréquentes interventions extérieures, l'étranger soutenant, dans certains cas, des cantons confédérés les uns contre les autres, n'ont pas empêché la constitution d'un Etat fédéral étroitement uni, composé d'éléments divers par la race et la langue et ayant acquis aujourd'hui le sens national le plus aigu.

Mais à côté de ces exemples où le phénomène fédératif apparaît réalisé dans les conditions les plus parfaites, n'existe-t-il pas d'autres groupements moins intégrés et constituant à l'égard de l'organisation européenne des précédents qui, s'ils ne doivent lui servir de modèle, démontrent, en tout cas, dans le domaine du concret, la possibilité d'unions infiniment variées et susceptibles de se prêter à toutes les circonstances ?

Empire britannique. — A qui prétendrait imposer au phénomène fédératif des canons rigoureux l'Empire britannique (1) n'apporterait-il pas le démenti le plus formel ?

Nul ne contestera l'existence de cet immense empire dont le contrôle s'étend sur quatre cent cinquante millions d'individus, le quart de l'humanité, en tant que force pesant d'un poids immense sur la conduite des affaires du monde. Mais qui donc pourrait en définir la charte, en saisir la substance à la fois souple et résistante ? Il offre, comme l'écrit M. Georges Scelle (2), l'aspect d'un puissant agrégat d'Etats et de collectivités politiques à tous les degrés de l'organisation sociale et juridique, depuis l'Etat central à peu près unitaire, bien qu'appelé parfois lui-même Union incorporée, « jusqu'aux protectorats des plus étroits aux plus larges, aux collectivités sous mandat, aux Colonies de la Couronne, en passant par les Dominions, si proches de l'indépendance qu'elles sont représentées directement à la Société des Nations, au même titre que l'Etat central (à l'Assemblée du moins) et par les Indes qui marquent la transition entre le système du Dominion et celui des collectivités coloniales ».

C'est une superposition de systèmes ; un « ensemble cimenté par tous les moyens, depuis la conquête

(1) V. L. Lowell, *Le Gouvernement de l'Angleterre* ; Walter Bagehot, *La Constitution anglaise* ; J. J. Chevallier, *L'évolution de l'Empire britannique*, Paris, 1930 ; Sir Maurice Amos, *La Constitution anglaise*, Paris, Sirey, 1935.

(2) *Précis de Droit des Gens*, Paris, Sirey, 1932, t. I, p. 225-226.

et la force jusqu'à l'accord sous toutes ses formes, y compris l'accord implicite voilé sous les apparences de l'acte unilatéral ». Il y a là un fait d'ordre international dont l'analyse serait extrêmement compliquée, une union de peuples très divers symbolisée dans cette abstraction si vivante pour tout sujet britannique, la Couronne, reposant sur des bases infiniment complexes, dont l'essentielle est la volonté de continuer à vivre dans l'union.

Union des Républiques Socialistes Soviétiques. —

Un autre exemple de phénomène fédératif, bien différent et bien curieux, est encore donné par l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques. Fédération de fédérations, l'U. R. S. S., qui englobe actuellement 170.000.000 d'habitants, est composée de sept Républiques, dont deux sont elles-mêmes fédératives et dont les autres sont constituées par la réunion de collectivités autonomes. A quel type d'Etat fédéral pourrait-elle être rattachée, cette union issue d'une révolution formidable et dont on ne saurait dire si elle constitue un processus fédératif par ségrégation puisque, tout en procédant de l'Empire des tsars, aux tendances unificatrices, elle semble avoir, pour le moment, concilié, dans une étonnante formule, l'autonomisme fédératif le plus large avec une forte centralisation et une unification plus solide que l'ancienne parce que volontaire.

Ici le sentiment national s'identifia à l'idéologie révolutionnaire, toute considération d'origine commune, de race et de langue étant, du moins à l'ori-

gine, bannie de la conception de l'Etat soviétique par des juristes qui soutenaient la théorie extraordinaire du « territoire fluide », en partie consacrée par le préambule de la Constitution soviétique du 6 juillet 1923. Ici, la base essentielle de l'union repose sur la volonté commune de défendre et de mettre en œuvre un système politique, économique et social nouveau. Mais nous ne manquerons pas de remarquer avec M. Georges Scelle (1) que, dans la genèse de ce système fédératif, se trouvent combinés, une fois de plus, la conquête et l'accord, le traité et la constitution.

Union panaméricaine. — Enfin une autre organisation interétatique, qu'on ne saurait qualifier de fédérative, constitue encore un exemple intéressant d'union continentale, l'union panaméricaine dont Coudenhove-Kalergi, entre autres, a voulu tirer argument en faveur de la Paneurope (2).

Le mouvement panaméricain avait pris sa source dans le sentiment de solidarité qui s'est emparé du nouveau monde, lorsque les anciennes colonies espagnoles ont été menacées par la Sainte Alliance et qui a inspiré la doctrine de Monroe. Il avait pour but dans la pensée de Bolivar, son promoteur, d'assurer aux pays, que celui-ci venait de libérer, une paix durable.

D'abord limité à l'Amérique du Sud en dépit

(1) *Précis de Droit des Gens*, t. 1, p. 280.

(2) *Paneuropa*, édit. française, Paris, Delpeuch, p. 68 et suiv.

des efforts de Henri Clay pour y associer les États-Unis, il finit par englober ces derniers et la première Conférence Panaméricaine se tint à Washington en 1889.

A la suite de cette conférence, un bureau d'information panaméricain fut installé à Washington, dans le but de réunir des renseignements d'ordre commercial. Après la deuxième conférence, un Conseil d'Administration Permanent fut créé et la Conférence panaméricaine prit un caractère d'organisation permanente. Le Bureau sortit de son rôle strictement économique pour devenir un instrument de coopération générale et prit, à la quatrième conférence, réunie en 1910, le nom d'Union panaméricaine. A la sixième conférence, en 1928, il fut décidé de donner à l'Union, qui vivait jusqu'alors sous l'empire de la coutume, une base constitutionnelle et de faire d'elle ainsi, selon M. Georges Scelle (1), « un embryon d'organisation confédérale ».

L'Union et son Conseil, composé des délégués de tous les États membres, n'ont aucune attribution de caractère politique, aucun pouvoir de coercition. Il n'a été stipulé aucune garantie d'intégrité territoriale ni d'indépendance. Les conférences revêtent officiellement un caractère technique. Les conventions qu'elles adoptent visent les relations juridiques sociales et économiques inter-américaines, la coopération intellectuelle, l'échange de renseignements statistiques, mais elles jouent en

(1) *Op. cit.*, p. 285.

fait dans les relations américaines un rôle politique important.

L'Union panaméricaine comprend tous les Etats du Nouveau Monde sauf le Canada, l'Amérique offrant ainsi l'exemple d'un chevauchement de deux grands systèmes interétatiques.

Vieille de plus de cent ans, elle ne paraît pas avoir atteint le terme de son évolution (1), en dépit d'un certain antagonisme entre les Etats-Unis et les Républiques sud-américaines (2). Elle correspond à une organisation du monde sur des bases régionales et son développement devrait constituer un facteur incitant l'Europe à l'union, par son exemple même et aussi par la nécessité de lui faire contre-poids.

(1) V. un article de L. S. Rowe, *L'œuvre de l'Union panaméricaine depuis 1928*, dans *l'Esprit International*, n° d'avril 1931, p. 259.

(2) V. un article de James Brown Scott : *Les Etats-Unis et l'Amérique Latine*, dans *l'Esprit International*, janvier 1928, p. 30.

CHAPITRE VII

CONCLUSION

Et maintenant ?

Quelle est la signification et la valeur de ces pactes dont le réseau aux mailles inégales recouvre l'Europe entière et quelles sont les perspectives d'avenir ?

Trop de graves problèmes politiques, trop de difficultés économiques ont rendu impossible, ainsi que nous l'avons vu, le succès du projet d'union fédérale de Briand. Dès les réponses au mémorandum, l'espoir était perdu de voir se constituer en Europe une union organisée.

Le plan politique se révélant incapable de supporter un édifice solide et la crise économique accaparant tous les esprits, les efforts furent portés sur le plan économique.

Quand l'idée d'une union européenne fut mise à l'étude par les Gouvernements, M. Dannie Heine-
mann (1) avait attiré l'attention sur la constitution économique des Etats-Unis d'Amérique. Cette constitution repose sur trois piliers : l'un technique,

(1) V. l'*Européen* du 2 janvier 1931.

le réseau des voies de communication, qui permet les échanges entre Etats industriels et Etats agricoles ; l'autre administratif, l'*Interstate Commerce Commission*, qui empêche les entraves au commerce extérieur ; le troisième financier, qui assure la libre circulation des capitaux, le système de la *Federal Reserve Bank*. Sur ce dernier point, la Banque des Règlements Internationaux fournissait une base sur laquelle les financiers n'avaient qu'à construire en acceptant loyalement la collaboration des diverses banques d'émission au sein de la Banque des Règlements Internationaux. Mais le chaos monétaire et l'absence dans ce domaine de tout étalon commun rendaient le problème techniquement à peu près insoluble et, d'autre part, la mise en vigueur d'un système de cette nature, dont étaient inspirées d'ailleurs les résolutions de Stresa de septembre 1932, supposait, avant tout, la sécurité et la confiance. Or rien n'existait moins en Europe.

Le politique et l'économique ne sont, au fond, que les deux aspects d'un même ensemble et, en l'absence d'entente politique sérieuse, on ne pouvait avancer beaucoup sur la voie de l'union économique. Une organisation économique rationnelle de l'Europe suppose, en effet, des aménagements industriels considérables, notamment la disparition, dans les divers pays, des industries déficitaires sans la protection de leur Gouvernement et de tels aménagements sont inconcevables en l'absence de sécurité politique.

« On a souvent tenté d'établir des « *Zollverein* »,

a écrit Sir Arthur Salter (1). On y a réussi rarement, mais jamais, je le pense, il n'en a été réalisé, à moins qu'ils n'aient été conditionnés par l'existence de motifs politiques prépondérants et d'une association politique extrêmement étroite entre les pays considérés. En d'autres termes, les Etats-Unis d'Europe doivent être une réalité politique où ils ne peuvent être une réalité économique. »

C'est ainsi que la Commission d'Etude, après s'être engagée dans les diverses voies qu'elle a vu tour à tour se fermer devant elle, a cessé de se réunir.

Il faut d'ailleurs reconnaître qu'elle n'était guère soutenue par l'opinion. En France même, d'où le projet d'union fédérale était issu, la masse, en dépit d'une minorité active attachée à l'idée de coopération européenne, est restée sceptique et indifférente, souvent ironique, parfois hostile. Le potentiel électoral du privilège des bouilleurs de crû est resté toujours infiniment plus élevé que celui de l'union européenne.

Dans son Discours à la Nation Européenne, M. Julien Benda, après avoir passé en revue les tentatives faites dans le passé par Justinien, par Charlemagne, par les Papes, par Charles-Quint, par Napoléon, conclut que si ces hommes n'ont pu faire l'Europe, c'est que l'Europe ne voulait pas être faite. Il constate, comme nous, l'existence d'une unité morale européenne, mais d'une unité morale dont les peuples n'ont pas conscience, et il note la volonté qu'eurent les Européens de ne

(1) *The United States of Europe*, 1933.

pas faire l'Europe, leur volonté d'être désunis et de former des nations indépendantes.

« Ces causes, qui firent échouer dans le passé les essais d'unité de l'Europe, existent-elles toujours ? demande M. Julien Benda.

« Il serait plaisant de prétendre, répond-il, que la volonté de l'Europe de former des groupements indépendants prêts à s'entr'égorguer au moindre froncement de sourcils soit aujourd'hui éteinte. Pourtant, ajoute-t-il, il y a quelque chose de changé : l'idée de l'Europe est née. Le principe hégélien, d'après lequel une idée politique ne peut naître que si l'idée à laquelle elle s'oppose logiquement et qui a réussi à s'imposer aux hommes a épuisé sa valeur, est devenue malfaisante et demande, pour leur bien, à être dépassée, le principe hégélien a joué. La désunion de l'Europe lui a maintenant fait assez de mal pour que l'idée d'union se lève contre elle. Mais elle est loin encore de lui en avoir fait assez pour que cette idée s'impose.

« L'Europe ne pourra être construite, conclut-il, que si les Européens parviennent à dépasser la limite du domaine du toi et du moi pour pénétrer dans le domaine de la justice. »

Est-ce à dire que, dans cet ordre d'idées, des progrès sérieux n'ont pas été réalisés ?

Dans le domaine du droit privé même, l'unification était en marche. Savigny déjà mettait en lumière, à propos des collisions de lois, l'intérêt d'une pratique générale fondée sur la communauté des idées et notait que cette communauté des idées allait progressant.

« Nous devons reconnaître, écrivait-il, que les opinions se sont beaucoup modifiées et même qu'elles tendent constamment à se rapprocher et la ligne de démarcation rigoureuse qui séparait autrefois les différents peuples s'efface tous les jours davantage (1). On se convaincra, écrit-il encore, que le point de vue dominant de la législation et de la pratique modernes n'est nullement le maintien jaloux par les Etats de leur autorité exclusive, mais qu'au contraire il existe une tendance à une communauté de droit véritable. On peut donc, en dépit des apparences, dégager des preuves d'un progrès vers l'unité. »

Cette tendance est aujourd'hui contrariée par les conceptions juridiques de l'Allemagne hitlérienne, mais pourrait-on citer l'exemple, dans la nature, d'une création continue qui se serait réalisée toujours dans le même sens, sans avoir à triompher, à chaque instant, de forces contraires. Dans cet ordre d'idées, comme dans d'autres, le phénomène hitlérien servira de pierre de touche pour éprouver la force du sentiment européen.

En droit international public du moins, l'extension de l'arbitrage, la condamnation de la guerre comme moyen de politique internationale, l'évolution corrélative de la notion de neutralité constituent les marques d'un progrès évident. Et si, dans l'élaboration de tous ces pactes d'union, de non-agression et d'assistance déjà signés ou en

(1) Savigny par Guénoux, *Traité de Droit Romain*, t. VII, Paris, 1851.

voie de conclusion, le jeu diplomatique oppose groupe à groupe et fait intervenir d'anciennes préoccupations d'équilibre, il n'en existe pas moins une différence profonde entre ces nouveaux pactes et les alliances d'autrefois. Contrairement aux alliances du XIX^e siècle, dont le seul but, sauf pour la Sainte Alliance, était de créer des blocs d'Etats hostiles les uns aux autres, sans aucune préoccupation d'accord entre ces blocs, ces pactes de sécurité ont tous été présentés comme les éléments d'une construction d'ensemble. Ils ont pour caractéristique générale de rester ouverts à l'adhésion éventuelle d'autres Etats que ceux qui les ont conclus originellement, ce qui marque l'abandon dans les relations internationales de ce mépris du voisin qui constituait jadis la règle. Ils ont tous un point commun, mis en valeur par M. Politis dans son rapport à la Commission Générale de la Conférence du Désarmement (1), celui d'être compatibles avec les règles du Pacte de la Société des Nations et du Pacte de Paris.

C'est même le souci de cette compatibilité qui a différé de quelques semaines la conclusion du Pacte franco-soviétique.

Ils ont tous pour ancêtres les accords de Locarno, avec lesquels, du reste, ils sont pour la plupart en connexion, comme ils sont eux-mêmes en connexion les uns avec les autres.

En somme, dans ce système de pactes, il s'agit toujours, au fond, d'assurer plus fortement la sécu-

(1) V. *supra*, p. 249.

rité et d'établir des règles plus étroites pour l'application du *Covenant* en Europe. Telle n'a pas cessé d'être la politique française depuis Léon Bourgeois jusqu'à Pierre Laval. Tel était le but principal du mémorandum, dans lequel il était écrit, en toutes lettres, que la conception de la coopération politique, tendant à la fondation d'une fédération européenne, impliquait « l'extension progressive à toute la communauté européenne de la politique de garanties internationales, inaugurée à Locarno, jusqu'à intégration des accords ou séries d'accords particuliers dans un système plus général ».

Le rôle de l'Angleterre et celui de la Russie dans l'organisation de la sécurité européenne demeurerait incertain. L'orientation de la Conférence du désarmement et les contre-coups qu'elle a provoqués ont contribué, pour une part très notable, à induire l'Angleterre dans la conception française d'une organisation de la paix fondée d'abord sur la sécurité. L'U. R. S. S., de son côté, a pris nettement parti pour une organisation de la sécurité européenne fondée sur l'assistance mutuelle.

Par un de ces revirements paradoxaux de la politique, il s'est trouvé que l'introduction de l'U. R. S. S. à la Commission d'Etude, hâtée par certains qui pouvaient espérer y amener ainsi un élément de trouble, aura peut-être été le meilleur de l'actif laissé par cette commission. En présence du danger allemand, la coopération d'une puissance de cette importance à la défense de la paix européenne pesait incontestablement d'un très grand poids. Néanmoins, il est évident que l'importance

des intérêts extra-européens de cet immense pays risque de faire entrer en jeu, dans le système d'organisation européenne, des éléments étrangers à l'Europe et déjà, dans cet ordre d'idées, il a été question d'accords entre l'Allemagne et le Japon et même entre la Pologne et le Japon. Mais nous savons que, dans le passé, des confédérations ont été jusqu'à faire appel à des non confédérés contre des confédérés et il nous paraît impossible de fixer, par avance, des frontières rigides pour une future union européenne. Ce sera l'œuvre de la vie de lui donner ses limites, en retenant ce qui sera favorable, en écartant ce qui sera nuisible au développement du groupement nouveau en gestation.

En tout cas, cette méthode fragmentaire de construction de l'Europe est conforme aux enseignements de l'histoire. Or, tout en reconnaissant que la survenance d'éléments nouveaux fait que jamais le passé ne se reproduit identiquement, la science politique étant une science de faits, les précédents constituent pour elle la seule expérience possible, partant la seule base solide de prévisions. Il semble donc qu'on soit sur la bonne voie. Est-ce à dire qu'elle mènera au but sans accident ?

L'histoire nous révèle que, pour la plupart des confédérations qui se sont constituées dans le passé, un élément de contrainte a dû entrer en jeu. A quel mode de contrainte l'Europe devra-t-elle recourir pour amener les dissidents dans la commune allégeance ? Suffira-t-il de pressions d'ordre économique ou d'ordre politique ? La vertu de ces pactes sera-t-elle opérante par la seule menace

qu'ils constituent à l'égard de ceux qui seraient tentés de troubler l'ordre européen, ou la guerre devra-t-elle éclater à nouveau pour faire comprendre à tous les Européens que leur désunion est malfaisante ? Dans l'état actuel des choses, la réponse appartient aux prophètes.

Quoi qu'il doive arriver, il ne nous paraît guère douteux que l'union de l'Europe ne se fasse un jour, mais les impatientes et les sceptiques feront bien de se souvenir qu'il a fallu six siècles et demi pour amener à sa forme actuelle la Confédération Helvétique.

Vu :

Le Président de la thèse,
LALOUEL

Vu :

Le Doyen,
SENN

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Nancy,
BRUNTZ

BIBLIOGRAPHIE

se rapportant à l'objet de l'introduction.

Julien BENDA, *Le jeune Européen*, Paris, N. R. F. Discours à la Nation européenne.

COUDENHOVE-KALERGI R. N., *Held oder Heiliger*, Vienne, 1927, traduction française, Paris, Rieder, 1929.

Francis DELAISI, *Les contradictions du Monde moderne*, Paris, Payot, 1925.

— *Les deux Europes*, Paris, Payot, 1929.

Albert DEMANGEON, *Le Déclin de l'Europe*, Paris, Payot, 1920.

Edouard HERRIOT, *Europe*, Paris, Rieder, 1930.

Henri MASSIS, *La Défense de l'Occident*, Paris, Plon, 1927.

Gaston RIOU, *Europe ma patrie*, Paris, Valois, 1928.

— *S'unir ou mourir*, Paris, Valois, 1929.

Jules ROMAINS, *Problèmes européens*, Paris, Flammarion, 1931.

SFORZA (Comte), *Les bâtisseurs de l'Europe moderne*, Paris, Gallimard, 1931.

— *Les Frères ennemis*, Paris, Gallimard, 1933.

Raymond LÉONARD, *La Patrie européenne : Ere Nouvelle*, juin 1928 ; Verrons-nous les Etats-Unis d'Europe ? Enquête parue dans l'*Ere Nouvelle*, n^{os} des 24, 27, 28, 30 septembre, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 15 octobre 1929.

— *La Genèse de la Nouvelle Europe*, *Ere Nouvelle*, 6 juin 1930.

— *L'Union atlantique*, *Ere Nouvelle*, 31 décembre 1930.

— *Pour une mystique européenne*, *Notre temps*, 15 février 1931.

Et les nombreux articles cités par M. Georges Ralli dans *Essai sur le problème de l'entente européenne*, Paris, Pedone, 1932 (en particulier, p. 158).

BIBLIOGRAPHIE

- ALVAREZ (Alexandro), *L'organisation internationale. Précédents de la Société des Nations et de l'Union fédérale européenne*, Paris, Editions internationales, 1931.
- *La réforme du Pacte de la Société des Nations sur des bases continentales et régionales* (Rapport à l'Union Juridique Internationale), Issoudun, 1926.
- *L'Union internationale européenne et l'Union panaméricaine*, Paris, Pedone, 1930.
- ANZILOTTI, *Cours de Droit international*, 1 vol. Théories générales. Traduction Gidel, Paris, Sirey, 1929.
- APPELT, *Ein europäischer Staatenbünd*, Leipzig.
- BARDOUX (J.), *L'Ile et l'Europe*, Paris, Delagrave, 1933.
- BENÈS (E.), *Le Pacte d'organisation de la Petite Entente. Sources et documents tchéco-slovaques*, n° 20, Prague, Orbis, 1933.
- BENÈS (E.), *La situation de l'Europe. La Société des Nations et la Tchéco-Slovaquie. Sources et Documents tchéco-slovaques*, n° 15, Prague, Orbis, 1930.
- BIGNE DE VILLENEUVE (M. de la), *Traité général de l'Etat. Essai d'une théorie de droit politique*, Paris, 1929.
- BUCHET (L.), *Le statut des Dominions britanniques en droit constitutionnel et en droit international*, Paris, 1928.
- BODIN, *Les six livres de la République*, Paris, 1896.
- BRIE, *Theorie der Staatenverbindungen*, Stuttgart, 1886.
- *Der Bundesstaat*, 1874.
- BAUWALD (Richard), *Vision des Weges der uns zu den Vereinigten Staaten von Europa führen Wird*.

- BARATZ (Léon), *La science de l'organisation du commerce international* (Contribution à l'étude de la question des Etats-Unis d'Europe, Paris, 1930. Extrait de l'*Europe Nouvelle*).
- BORGHIUS, *Walther Der Paneuropa Wahn*, Berlin, 1927.
- BRZEZICKI (N.), *La Société, l'Etat et la Fédération des Etats-Unis*, Paris.
- BRIANTCHANINOFF DE STARYA LIPY, *Ni Europe, ni Asie, la Russie est Russie*.
- BUCHER (J.), *Volk ohne Politik Von der Europäischen Grossmacht zum paneuropäischen Pufferstaat*.
- BUCHHOLZ (J.), *Die Vereinigten Staaten von Europa*, Hamburg, 1925.
- BUTLER (N. M.), *A World in Ferment*, New-York, Scribners, 1918.
- COUDENHOVE-KALERGI (R. N.), *Paneuropa*, Paris, Vienne, A. Delpeuch, 1927.
- *Mein Kampf um Paneuropa*, 3 vol., Vienne.
- *Europa erwacht*, Vienne, 1934.
- CAPASSO (Carlo), *L'Union Europa e la grande alleanza, 1814-1815*. Firenze, 1932.
- CENTO (Vicenzo), *I nostri quaderni, gli stati uniti d'Europa*, 1926.
- CHRISTU (J.), *L'Union douanière européenne, ses conditions, ses difficultés*, Paris, 1928.
- COQUET (Lucien), *Les premiers Européens*, 1931.
- DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1927.
- *Souveraineté et Liberté*, Paris, Alcan.
- *Le droit objectif et la loi positive*, Paris, 1901.
- DAHRIMAN (Georges), *Pour les Etats confédérés d'Europe*, Paris, 1929.
- DELITCH-RADOVAN, *United States of Europe*, Pasadova, California, 1930.
- ESMEIN (A.), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Sirey, 1914.
- *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, Paris, Sirey, 1907.

- FLISSIG (A.), *Panurope Die soziale und wirtschaftliche Zukunft Europas*, München, 1930.
- GROTKOPP (W.), *Die Zolle nieder*, Berlin, Rotschild, 1930.
- HAURIOU (M.), *La souveraineté nationale*, Paris, Sirey, 1912.
- *Traité de droit administratif*, Paris, Sirey, 1933.
- *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1929.
- HANTOS (E.), *Europäischer Zollverein und mitteleuropäische Wirtschafts-Gemeinschaft*, Berlin, 1928.
- *L'Europe centrale*, Paris, Alcan, 1932.
- HUTCHINSON (B.), *The United States of Europe*, New-York, 1929.
- JELLINEK (G.), *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, Vienne, 1882.
- *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1925.
- JOUVENEL (B. de), *Vers les Etats-Unis d'Europe*, Paris, Valois, 1930.
- KELSEN (H.), Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public. — *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1926, t. IV.
- *Das Problem des Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, Tübingen, 1930.
- *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1925.
- LE FUR (Louis), *La Confédération d'Etats et l'Etat fédéral*, Paris, 1896.
- Le développement historique du droit international. *Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, t. III, 1932.
- LABAND (D.), *Le droit public de l'Empire allemand*, 6 vol., Paris, 1900.
- MARCHAL (Jean), *L'Union douanière européenne*, Paris, Sirey, 1929.
- MIRKINE-GUETZEVITCH (B.), *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, Giard, 1931.
- *La Constitution de l'U. R. S. S.*, Paris, Giard, 1925.
- Droit international et droit constitutionnel (*Recueil de Cours de l'Académie de droit international*, t. XXXVIII, 1932).

- *Le droit constitutionnel dans ses rapports avec le droit international*, Dotation Carnegie, Paris, 1932.
- *Droit constitutionnel international*, Paris, Sirey, 1933.
- MIRKINE-GUETZEVITCH et SCILLE, *L'Union européenne*, Paris, Delagrave, 1931.
- MIRKINE-GUETZEVITCH et REALE, *L'Espagne*, Paris, Delagrave, 1933.
- MOUSKHELICHVILI (M.), *La théorie juridique de l'Etat fédéral*, Paris, Pedone, 1931.
- MAZZEI, *I progetti di unione doganale europea e l'Italia*, Firenze, 1930.
- NOVELLIS (L.), *L'Unificazione economica dell'Europa*, Milano, 1931.
- POLITIS (N.), *Les nouvelles tendances du droit international*, Paris, Hachette, 1922.
- Problème des limitations de la souveraineté. *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, t. VI, 1925, et Paris, Hachette, 1926.
- La justice internationale, Paris, Hachette, 1922.
- RALLI (Georges), *Essai sur le problème de l'entente européenne*, Paris, Pedone, 1932.
- REDSLOB, *Histoire des grands principes du droit des gens*, Paris, 1923.
- RENARD (G.), *La théorie de l'institution*, Paris, Sirey, 1930.
- ROSIN, *Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung* (Hirth's *Annalen*), 1883, p. 265 et suiv.
- SCILLE (Georges), *Une crise de la Société des Nations*, Paris, Publications de la Conciliation internationale (Dotation Carnegie), 1927.
- *Précis de droit des gens*, Paris, Sirey, 2 vol. parus.
- SUKIENNICKI (V.), *La souveraineté des Etats en droit international moderne*, Paris, 1927 (et la très abondante bibliographie qui y est citée).
- SAVIGNY par GUÉNOUX, *Traité de droit romain*, Paris, 1851.
- SALTER (Sir Arthur), *The United States of Europe*, London, 1933.
- SULLY (Maximilien de Béthune, Comte), *The great design*

- of Henry IV with introduction* by Edwin D. Mead, Boston, Ginn and Co, 1909.
- TIBAL (A.), *La crise des Etats agricoles européens et l'action internationale*, Paris, Conciliation internationale (Dotation Carnegie, 1931).
- VAN DER VLUGT, L'œuvre de Grotius, *Recueil de cours de l'Académie de droit international de la Haye*, t. II, 1925.
- VERDROSS (A.), Le fondement du droit international, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, t. I, 1927.
- *Die Einheit des rechtlichen Weltbildes auf Grundlage der Völkerverfassung*, Tübingen, 1923.
- *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, 1926.
- WOYTINSKY (Wladimir), *Die Vereinigten Staaten von Europa*, Berlin, Dietz, 1926.
- *Tatsachen und Zahlen Europas*, Wien Paneuropa Verlag, 1930.
- ZOUSSMANN, *Le Pacte à Quatre*, Paris, Editions internationales, 1934.

Les ouvrages marqués d'un astérisque existent à la bibliothèque de la Société des Nations sous la rubrique *United States of Europe*.

ARTICLES DE REVUE.

- BARTHÉLEMY (J.), Etats-Unis d'Europe, *Revue politique et parlem.*, 28 septembre 1929.
- Les Etats-Unis d'Europe, Le point de vue juridique, *Le Monde Nouveau*, avril 1930.
- Les Etats-Unis d'Europe, *Académie dipl. intern.*, janvier-mars 1930.
- Le problème de la souveraineté des Etats et la coopération européenne, *Revue de droit international*, avril, mai 1930.
- L'accueil de l'Europe au memorandum, *Monde Nouveau*, juin 1930.
- BENÈS (E.), *Neue schweizer Rundschau*, février 1930.

- BERNUS (P.), Le projet d'union européenne, *Revue de Paris*, 1^{er} septembre 1930.
- BLONDEL (G.), Les Etats-Unis d'Europe, *Revue économique internationale*, février 1930.
- Les Etats-Unis d'Europe et la paix économique, *Economie nouvelle*, juin 1930.
- Les Etats fédérés d'Europe, *Revue des Vivants*, juin 1930, juillet 1930.
- BOREL, Les Etats-Unis d'Europe, *Esprit international*, 1^{er} janvier 1930.
- BOREL (E.), Les Etats-Unis d'Europe, *Académie diplom. intern.*, janvier-mars 1930.
- CONTY, Les Etats-Unis d'Europe, *Académie diplom. intern.*, janvier-mars 1930.
- COUDENHOVE-KALERGI, Volkerbünd contra Paneuropa, *Pan-europa*, 6 aug.-sept. 1930.
- Was will Briand ? *Pan-europa*, janvier 1930.
- FROMONT (P.), La Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Europe, *Revue pol. et parlem.*, 10 juin 1930.
- GAUVAIN (A.), Le projet d'union fédérale européenne de M. Briand, *L'Esprit international*, 1^{er} juillet 1930.
- Le mémorandum de M. Briand vu de Moscou, *L'Europe Nouvelle*, 5 juin 1930.
- GIGNOUX (C. J.), Que faut-il penser des Etats-Unis d'Europe, *Revue hebdomadaire*, 2 novembre 1929.
- HERRIOT (E.), Das Europäische Staatenbünd, *Pan-europa*, 5 janvier 1929.
- HANOTAUX (G.), Le projet d'union et de coopération européenne, *Revue des Deux-Mondes*, 15 août 1930.
- JOUVENEL (H. de), Bloc africain et Fédération européenne, *Revue des Vivants*, 7 janvier 1930.
- Le projet de Fédération européenne, *Esprit international*, 1^{er} octobre 1930.
- Le projet de l'union juridique internationale, *Esprit international*, 1^{er} octobre 1930.
- Texte du projet d'union fédérale européenne élaboré par l'Union juridique internationale.

- La Fédération européenne devant l'Assemblée de la Société des Nations, *Europe Nouvelle*, 13 septembre 1930.
- LAPRADELLE (A. de), L'Union juridique et le projet de M. Briand, *R. D. I.*, juillet-août-septembre 1930.
- Paneurope, *Foreign Affairs*, vol. VIII, janvier 1930.
- *Pan-European Union and the application of art. 21 of the Covenant*.
- LE FUR, Les conditions d'existence d'une union européenne, *Revue de droit international*, juillet-août-septembre 1930.
- MADARIAGA (S. de), The United States of Europe, *Nineth Century* 58, august 1930.
- ORMESSON (W. d'), Pour une Europe fédérée, *Europe Nouvelle*, 24 mai 1930.
- POLITIS (N.), Le projet d'union européenne et la Société des Nations, *Revue de droit intern.*, juillet-août-septembre 1930.
- PERNOT (M.), Les réponses de l'Europe à M. Briand, *Europe Nouvelle*, 19 juillet 1930.
- La Fédération européenne, *L'Europe Nouvelle*, 30 août 1930.
- PRUDHOMMEAUX (J.), La Fédération européenne et le mémorandum, *Cahier des Droits de l'homme*, 10 septembre 1930.
- PUSTA, Vers l'union européenne, *Revue de droit intern.*, juillet-août-septembre 1930.
- La Commission d'Etude pour l'union européenne, *Les Cahiers de l'Union européenne*, Paris, 1^{er} janvier 1932.
- Le projet de l'union juridique internationale, *Esprit internat.*, 1^{er} octobre 1930.
- Fonctionnement et travaux de la Commission d'Etude pour l'Union européenne, *Bulletin de l'Académie dipl. intern.*, octobre-décembre 1931.
- L'Union baltique, *Bulletin de l'Académie dipl. internat.*, septembre 1933.
- SCELLE (G.), L'Union européenne et la XI^e Assemblée de la Société des Nations, *Revue polit. et parlem.*, 10 octobre 1930.
- Le mémorandum Briand et la fédération européenne, *Revue pol. et parlem.*, 10 juin 1930.

- Anticipation juridique sur l'éventuelle fédération européenne, *Europe Nouvelle*, 28 septembre 1929.
- Les Etats-Unis d'Europe, Le point de vue juridique, *Monde Nouveau*, mars 1930, avril 1930.
- Essai relatif à l'union européenne, *R. G. D. P.*, I, 1931.
- SFORZA (Comte), Les Etats-Unis d'Europe, *Revue de l'Université de Bruxelles*, décembre 1929, janvier 1930.
- TRUCHY (H.), La coopération européenne et la politique douanière, *Revue pol. et parlem.*, 10 décembre 1929.
- VERMEIL (E.), La réponse allemande au mémorandum Briand, *Allemagne contemporaine*, 1^{er} août 1930.
- Le mémoire de M. Briand sur la Fédération européenne, *Allemagne contemporaine*, 30 mai 1930.
- ZIMMERN, L'idée d'une fédération européenne, La dernière Assemblée de la Société des Nations, *L'Esprit international*, 1^{er} janvier 1930.
- Les projets de fédération, de coopération et d'union douanière européenne, *Documents politiques*, t. II, p. 358-472, juillet-août 1930.
- Le projet de l'union juridique intern., *Esprit internat.*, *Europe Nouvelle*, 1^{er} octobre 1930.

Voir, en outre, la collection de la Revue *Paneurope* (éditions française et allemande) et de la Revue *Anti-Europa*.

Autres références bibliographiques dans le *Monthly list of selected articles. Library of the League of Nations*, Chap. II, Questions politiques, Problèmes spéciaux Paneurope.

CRITIQUES.

- M. BRIAND hatches his eggs, *New Statesman*, 24 mai 1930.
- Frankreichskampf um Europa, *Geopolitik*, mai 1930.
- MARTIN WILLIAM, Warum ich nicht an Paneuropa glaube. *Nord und Süd*, décembre 1929.
- Le mémorandum de M. Briand vu de Moscou, *Europe Nouvelle*, 5 juillet 1930.
- MITRASSY (D.), Paneuropa A hope or a Danger, *Political Quarterly*, septembre-décembre 1930.

PALEOTTI (M. S.), Gli S. U. d'Europa e l'Italia, *Critica Fascista*, 1 gennaio 1930.

Uniting Europe, *Spectator*, 26 may 1930.

WEHBERG (H.), Briand's eùropäischer Manifest. *Friedenswarte*, juin 1930.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER. — <i>Le mémorandum du Gouvernement français sur l'organisation d'un régime d'union européenne</i>	
Les documents antérieurs au mémorandum	9
Le mémorandum du Gouvernement français	13
Les réponses des Gouvernements européens	20
La Conférence européenne du 8 septembre 1930.	35
Le projet d'union européenne devant la XI ^e Assemblée de la Société des Nations	41
Création de la Commission d'Etude pour l'Union européenne.	60
CHAPITRE II. — <i>Première, deuxième, troisième et quatrième sessions de la Commission d'Etude</i>	
Première session de la Commission d'Etude	68
Deuxième session de la Commission d'Etude :	70
Conférences de Paris pour l'écoulement des stocks de céréales danubiennes.	90
Troisième session de la Commission d'Etude	96
Projet d'union douanière austro-allemande	96
Mémorandum constructif français.	101
Conclusion des travaux de la troisième session.	111
La Société internationale de Crédit hypothécaire agricole	115
Budget de la Commission d'Etude.	118
Quatrième session de la Commission d'Etude	119

CHAPITRE III. — <i>L'épreuve de l'Assemblée</i>	135
Examen des travaux de la Commission d'Etude par la XII ^e Assemblée de la Société des Nations.	135
Examen par la sixième Commission.	145
Examen par la deuxième Commission.	151
Cinquième session de la Commission d'Etude.	160
CHAPITRE IV. — <i>Les événements internationaux survenus en dehors de la Commission d'Etude. Conférence de Stresa (septembre 1932). Sixième session de la Commission d'Etude.</i>	162
Pourparlers de Londres pour la réorganisation de l'Europe centrale	165
Conférence de Lausanne	168
Conférence de Stresa (septembre 1932).	171
Sixième et dernière session de la Commission d'Etude .	179
Les résolutions de Stresa devant l'Assemblée	184
Conférence de Londres.	185
CHAPITRE V. — <i>Les causes de l'échec du projet de 1930</i> . . .	188
Causes politiques	188
Causes financières. Le moratoire Hoover	194
Causes psychologiques	195
Causes politico-juridiques : le dogme de la souveraineté nationale	199
Genèse et évolution de la notion de souveraineté nationale.	201
Restrictions apportées à la souveraineté des Etats . .	232
Le problème de la souveraineté des Etats et l'orga- nisation européenne	237
CHAPITRE VI. — <i>Construction fragmentaire d'une orga- nisation européenne</i>	248
Le problème européen à la Conférence du Désar- mement	248

Pacte d'organisation de la Petite-Entente	255
Pacte à Quatre	256
Pacte d'Entente balkanique	258
Pacte romain	259
Projet de Pacte Oriental, de Pacte Méditerranéen et d'« Acte Général »	260
Traité d'entente et de collaboration entre les trois Etats baltes	262
Accords franco-italiens	263
Accords de Londres	265
Conférence de Stresa (avril 1935)	267
Pacte franco-soviétique d'Assistance Mutuelle	270
Les enseignements du passé	275
a) Empire allemand	276
b) Confédération helvétique	283
c) Empire britannique	284
d) Union des Républiques Socialistes Soviétiques .	285
e) Union panaméricaine	286
CONCLUSION	289

Achevé d'imprimer le 6 juin 1935

Établissements André Brulliard, St-Dizier (Haute-Marne).
